

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Rigorózní práce

Právne postavenie cudzincov a občanov Únie v krajinách Európskej únie

Legal status of aliens and EU citizens in the territory of the Member States of the EU

Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Mgr. Martina Čiháková

Říjen, 2009

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených“.

Mgr. Martina Čiháková

Obsah

	Úvod	5
1	Základné pojmy cudzineckého práva	8
	1.1. Medzinárodné cudzinecké právo	8
	1.2. Komunitárne cudzinecké právo	10
	1.3. Vnútroštátne cudzinecké právo	13
	1.4. Pojem cudzinec	15
2	Právne postavenie cudzincov v Európskej únii	17
	2.1 Pojem cudzinec v Európskej únii	17
	2.2 Postavenie cudzinca v Európskej únii v historickom kontexte	17
	2.3 Vstup cudzinca na územie členských štátov Európskej únie	20
	2.4 Pobyť cudzinca na území členských štátov Európskej únie	26
	2.5 Vycestovanie cudzinca z územia členských štátov Európskej únie ..	35
	2.6 Vyhostenie cudzinca z územia členských štátov Európskej únie	36
	2.7 Povinnosti cudzincov v Európskej únii	39
	2.8 Spoločná prisťahovalecká a migračná politika členských štátov Európskej únie	41
	2.9 Spoločná vízová politika členských štátov Európskej únie	43
	2.10 Spoločná azylová politika členských štátov Európskej únie	45
3	Právne postavenie občanov Únie	51
	3.1 Občianstvo Únie	51
	3.1.1 Pojem občianstvo Únie	51
	3.1.2 Historický vývoj občianstva Únie	52
	3.1.3 Nadobúdanie občianstva Únie	56
	3.2 Oprávnenia a povinnosti vyplývajúce z občianstva Únie	58
	3.2.1 Voľný pohyb občanov Únie v Európskej únii	61
	3.2.2 Voľný pohyb pracovníkov v Európskej únii	66

3.2.3	Pobyt občanov Únie v Českej republike	70
3.2.4	Volebné právo občanov Únie do Európskeho parlamentu	71
3.2.5	Volebné právo občanov Únie v komunálnych voľbách	72
3.2.6	Diplomatická a konzulárna ochrana občanov Únie	73
3.2.7	Petičné právo občanov Únie	75
3.2.8	Právo občanov Únie obracať sa na Európskeho ombudsmana	77
3.2.9	Ďalšie práva občanov Únie	78
3.2.10	Oprávnenia občanov Únie podľa Listiny základných práv Únie	83
3.3	Ochrana a presadzovanie práv občanov Únie	85
Záver		89
Resumé		92
Zoznam literatúry		95

Úvod

Právna úprava cudzineckého práva v Európskej únii v súčasnosti nie je kodifikovaná i napriek skutočnosti, že tzv. *acquis Schengen* sa postupne stáva jeho základným prameňom. Práve *acquis Schengen* svojou realizáciou slobody pohybu a pobytu cudzincov a svojím špecifickým poňatím pojmu cudzinec urobil deliacu čiaru medzi občanmi členských štátov Európskej únie a občanmi tretích štátov mimo EÚ, čím vniesol nový prvok do právneho postavenia cudzincov. Postavenie cudzinca, štátneho príslušníka nečlenského štátu Európskej únie žijúceho v Únii, a postavenie cudzinca, občana členského štátu Európskej únie, žijúceho v inom členskom štáte, sa začalo výrazne diferencovať. S týmto rozdielom vo vnímaní pojmu cudzinec sa museli vysporiadať i všetky novo-pristúpené členské štáty, teda pred piatimi rokmi aj Česká a Slovenská republika. Dňom vstupu do Európskej únie sa totiž z pohľadu EÚ cudzincami stali všetky osoby, ktoré nie sú štátnymi občanmi žiadneho z členských štátov Európskeho spoločenstva¹ a občanmi Únie sa stali štátni príslušníci členských štátov Európskeho spoločenstva. Zjednodušene sa dá povedať, že ak bol predtým poľský občan v Českej republike cudzincom na úrovni občana tretieho štátu mimo EÚ (odhliadnuc od prípadných dvojstranných dohôd zlepšujúcich jeho právne postavenie), po vstupe Českej republiky do Európskej únie sa poľský občan stáva z pohľadu EÚ občanom Únie a získava nové oprávnenia a výhody oproti svojmu predchádzajúcemu postaveniu. Dovtedajší katalóg jeho práv vyplývajúci z medzinárodných obyčajov, dohovorov a minimálnych štandardov sa tak s jeho novým postavením občana Únie rozširuje o oprávnenia a výhody priznané mu primárnym a sekundárnym právom Európskej únie či rozhodnutiami Súdneho dvora Európskeho spoločenstva.

Práva a povinnosti občanov Únie i štátnych príslušníkov tretích krajín zdržujúcich sa na území Európskej únie sú obsiahnuté jednak v primárnom a sekundárnom práve EÚ, v konštantnej judikatúre ESD alebo v tzv. *aktoch sui generis*, za ktoré je možné považovať predovšetkým Listinu základných práv EÚ (do doby, než nadobudne právnu účinnosť Lisabonská zmluva). Úprava cudzineckého práva je tak roztrieštená a nesystematická, čo spôsobuje ťažšiu orientáciu jednak obyčajných ľudí pri presadzovaní ich práv v bežnom živote, a jednak odbornej verejnosti pri výklade

¹ Vykonávacia dohoda k Schengenskej dohode o postupnom rušení kontrol na spoločných hraniciach zo dňa 19. 6. 1990

práv a povinností cudzincov v Európskej únii. Problematika cudzineckého práva v Európskej únii je potom náročne spracovateľná, a to predovšetkým z dôvodu, že právne postavenie cudzincov v Európskej únii nie je v odbornej literatúre doposiaľ komplexne obsiahnuté.

S ohľadom na vyššie uvedené som si za cieľ mojej práce určila podanie komplexného prehľadu práv a povinností cudzincov žijúcich v členskom štáte Európskej únie s prihliadnutím na zásadne rozdielne postavenie občanov Únie a občanov tretích štátov mimo Úniu. Spracovaním tejto témy chcem zvýšiť povedomie čitateľov o právach a povinnostiach vyplývajúcich z európskeho občianstva i o právach a povinnostiach občanov tretích štátov. Cieľom práce je analyzovať súčasnú vnútroštátnu a predovšetkým európsku úpravu cudzineckého práva v členských štátoch EÚ, pokúsiť sa nájsť rezervy v uplatňovaní práv cudzincov v Európskej únii a záverom ponúknuť možné riešenia existujúcich problémov v oblasti únijného cudzineckého práva.

S prihliadnutím k rozdielnemu právnemu postaveniu občanov Únie a štátnych príslušníkov tretích krajín pokiaľ v mojej práci budem hovoriť o cudzincoch, budem mať na mysli štátnych príslušníkov iných štátov ako členských štátov Európskeho spoločenstva (príslušníci tzv. tretích krajín), príp. osoby bez štátnej príslušnosti a nie štátnych príslušníkov ktoréhokoľvek iného štátu zdržujúcich sa na území cudzieho štátu, čo je jednoznačne pohľad štátoprávny. Súčasne aj pojem občan budem chápať predovšetkým z pohľadu EÚ, teda občanom Únie bude štátny príslušník členského štátu Európskeho spoločenstva, pokiaľ nebude z textu jednoznačne vyplývať niečo iné. Pochopenie takéhoto rozdielného vnímania obsahovej náplne pojmu cudzinec zo štátoprávneho hľadiska a z hľadiska práva Európskej únie a na druhej strane rozdielného výkladu pojmu občan ktoréhokoľvek štátu a občan Únie, je rozhodujúce pre celý môj nasledujúci výklad a vzhľadom k dôležitosti diferencovania týchto pojmov, si na túto skutočnosť dovoľím čitateľov upozorniť ešte niekoľkokrát.

V súvislosti s vyššie uvedeným som prácu rozdelila do dvoch obsahovo rozdielných ale štruktúrou veľmi podobných častí. Prvá sa venuje práve pohľadu na cudzinca – osobu, ktorá nie je štátnym príslušníkom žiadneho z členských štátov – a podmienkam jeho vstupu, pobytu a právneho postavenia na území členských štátov Európskej únie. V druhej časti chcem priblížiť pojem európske občianstvo a výhody, ktoré existencia tohto inštitútu so sebou prináša, a zároveň chcem poukázať na rezervy, ktoré v oblasti práv plynúcich z európskeho občianstva existujú. Výsledkom

práce by potom mal byť komplexný pohľad na právne postavenie cudzincov v Európskej únii, na právne postavenie občanov Únie a súčasne na jednými zatracované a inými zas velebené občianstvo Únie.

1 Základné pojmy cudzineckého práva

1.1 Medzinárodné cudzinecké právo

Medzinárodné právo nemá všeobecné normy o celkovom postavení cudzincov, každý suverénny štát má zásadne voľnú ruku pri úprave cudzineckého práva, a môže teda podľa svojich potrieb, prípadne odchyľne od ostatných štátov upravovať život cudzincov na svojom území, pokiaľ nie je viazaný zmluvou, alebo medzinárodným právom.

Hoci pokusy o unifikáciu a kodifikáciu predpisov týkajúcich sa postavenia cudzincov a medzinárodného práva vôbec nedosiahli na medzinárodnej úrovni žiadny výrazný úspech, predsa len bolo pokrokom prijatie Deklarácie o ľudských právach jednotlivcov, ktorí nie sú štátnymi občanmi štátu, v ktorom žijú. Tento dokument prijatý Valným zhromaždením OSN v roku 1985 predstavuje súbor práv a povinností, ktoré by mali štáty cudzincom zdržujúcim sa na ich území poskytnúť. Podľa tejto deklarácie sú cudzinci povinní dodržiavať zákony štátu, v ktorom žijú alebo sa práve nachádzajú a musia rešpektovať obyčaje a národné tradície tohto štátu. V tejto deklarácii boli formulované základné práva cudzincov na území iného štátu, ako právo na život, na osobnú bezpečnosť, na ochranu proti svojvoľnému alebo nezákonnému zasahovaniu do súkromia, rodiny, domova alebo korešpondencie, právo na slobodu myslenia, názorov, svedomia a náboženstiev, na slobodu prejavu, na pokojné zhromažďovanie, právo vlastniť majetok, právo na opustenie štátu apod. V Deklarácii vymenované práva môže štát obmedziť zákonmi potrebnými na ochranu národnej a verejnej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a morálky a na ochranu práv a slobôd iných osôb. Deklarácia má iba odporúčaciu povahu, ale táto skutočnosť rozhodne nemá vplyv na významnosť jej existencie vo vývoji cudzineckého práva.

Dôležitým zdrojom práv a povinností cudzincov v medzinárodnom práve sú mnohé dvojstranné a viacstranné medzinárodné zmluvy medzi jednotlivými štátmi. Azda najvýraznejšími sú napr. Charta OSN, Európsky dohovor o ľudských právach a protokoly k nemu, Pakt o občianskych a politických právach, Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Dohovor OSN o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti, Dohovor Rady Európy o účasti cudzincov na verejnom živote na miestnej úrovni a tiež mnohé dvojstranné a viacstranné zmluvy

napr. o pracovnej činnosti, o priateľstve, o zákaze dvojitého zdanenia, obchodné zmluvy, zmluvy o bezvívzovom styku, readmisné dohody a pod. Prameňmi sú okrem iného i všeobecné zásady práva uznané civilizovanými štátmi a súdne rozhodnutia a učenia najkvalifikovanejších znalcov práva.

Medzinárodné cudzinecké právo je teda tvorené súhrnom zásad a pravidiel, ktoré upravujú postavenie cudzincov, ich práva a povinnosti, obsiahnutými v medzinárodných obyčajoch a v medzinárodných zmluvách.

V teoretickej rovine sa dá rozlíšiť chápanie medzinárodného cudzineckého práva v širšom a užšom zmysle². Cudzineckým právom sa v širšom zmysle rozumie súbor právnych noriem, ktoré upravujú postavenie cudzincov v oblasti súkromnoprávných i verejnoprávných vzťahov. Jedná sa o normy upravujúce postavenie cudzincov vo vzťahoch občianskeho, obchodného, rodinného a pracovného práva, ktoré sú však v dôsledku prítomnosti cudzincov vzťahmi s medzinárodným prvkom; ďalej vzťahy z oblasti medzinárodného práva procesného, ale i z oblasti správneho a finančného práva. Úpravu postavenia cudzincov z pohľadu medzinárodného práva súkromného, teda úpravu ich súkromnoprávných vzťahov a procesných vzťahov, možno označiť za cudzinecké právo v užšom zmysle.

Ustanovenia o postavení cudzincov sa v medzinárodných zmluvách zvyčajne vyskytujú v určitých obvyklých formách, ktoré sa označujú ako doložky o právnych režimoch. Najvýznamnejšími sú doložka národná a doložka najvyšších výhod. Stručne sa dá povedať, že doložka národná (paritná, nacionálna) poskytuje príslušníkom iného zmluvného štátu rovnaké zaobchádzanie ako s vlastnými občanmi resp. právnickými osobami príslušného štátu. Cudzincom tak poskytuje národný režim. Používa sa i označenie asimilačný režim, pretože sa cudzinci dostávajú na úroveň vlastných občanov. Z obsahu medzinárodných zmlúv môže vyplývať úprava recipročná, ktorou sa zakladá vo vzájomných vzťahoch zmluvných štátov vzájomné poskytovanie, prípadne sa príslušníkom zmluvných štátov poskytujú určité konkrétne výhody, ktoré sú na oboch stranách rovnaké alebo rovnocenné.

Doložka najvyšších výhod zaisťuje subjektom druhého zmluvného štátu používanie všetkých výhod, ktoré sa v určitej vymedzenej oblasti vzťahov poskytujú alebo sa kedykoľvek v budúcnosti poskytnú subjektom ktoréhokoľvek tretieho štátu. Naopak povedané, príslušníci druhého zmluvného štátu nebudú mať vo vymedzenej oblasti vzťahov horšie postavenie ako majú alebo kedykoľvek v budúcnosti budú mať

² Kučera, Z.: Medzinárodní právo soukromé, Brno, Doplněk 1999.

príslušníci tretieho štátu. Doložka zaručuje rovnaké zaobchádzanie bez akejkoľvek diskriminácie medzi príslušníkmi štátu, s ktorými je doložka dohodnutá a ostatnými cudzincami. Oblasť vzťahov pre použitie doložiek môže byť rôzne vymedzená, napr. obchodovanie s určitým druhom tovaru, určité druhy činnosti, ako sú napr. investovanie finančných a iných prostriedkov do podnikateľskej činnosti v druhom štáte, ochrana investícií, zakladanie filiálií obchodných spoločností a pod. Môže sa samozrejme týkať i oblasti súkromnoprávných vzťahov, napr. platenia poplatkov alebo ciel a pod. Účinky doložky nastávajú automaticky, stačí, že príslušníkom ktoréhokoľvek tretieho štátu sa poskytnú vo vymedzenej oblasti vzťahov výhody presahujúce doterajšiu úroveň zaobchádzania s príslušníkmi zmluvného štátu, s ktorými bola doložka dohodnutá. Pre uplatnenie doložky najvyšších výhod stačí i faktické zaobchádzanie s príslušníkmi tretieho štátu, aj keby sa tak robilo bez konkrétneho medzinárodného zmluvného záväzku. Podľa stanoviska Medzinárodného súdu v Haagu účinky doložky nastávajú na základe faktického a nie iba právneho stavu medzi štátom, ktorý je doložkou viazaný a tretím štátom. Nie je možné sa dovolávať výhod poskytnutých tretiemu štátu, ktoré nemožno pre faktické okolnosti využívať, naproti tomu sa možno dovolávať výhod poskytnutých tretiemu štátu fakticky².

Na záver treba dodať, že cudzinecké právo ako také prešlo dlhým vývojom, od poskytovania minimálnych základných práv cudzincom až k ďalekosiahlej asimilácii právneho postavenia cudzinca s právnym postavením vlastných štátnych občanov. Preto aj jeho obsahová náplň sa v priebehu rokov mení a mení sa aj samotný pohľad na cudzincov. V súčasnosti je cudzinecké právo vnímané ako nedielná súčasť každého právneho poriadku s nezastupiteľným postavením.

1.2 Komunitárne cudzinecké právo

Ako už bolo spomenuté, každý štát si ako samostatný subjekt medzinárodného práva uplatňuje svoje kritériá na vstup, pobyt a vyhostenie cudzincov. Táto skutočnosť je v súlade s tradičnou predstavou štátov, ktoré sa samostatne zúčastňujú medzinárodného právneho styku a samostatne určujú kritériá vstupu pre osoby z tretích krajín. Podobne je tomu tak i u členských štátov Európskej únie. Sami si určujú podmienky pre vstup a pobyt cudzincov, ale vzhľadom ku skutočnosti, že dobrovoľne vstúpili do zväzku s inými štátmi a vypracovali spoločné postupy pre túto oblasť, musia byť ich podmienky vstupu a pobytu cudzincov v súlade so

spoločnou migračnou politikou tohto zväzku a cudzineckým právom vôbec. V medzinárodnom styku potom tieto štáty vystupujú nielen ako suverénne a zvrchované jednotky, ale aj ako súčasť vzniknutého zväzku a v záujme spoločného a jednotného postupu voči cudzincom harmonizujú svoje cudzinecké právne poriadky. Je pochopiteľné, že pri prebiehajúcej harmonizácii nastávajú mnohé problémy súvisiace s odlišnosťami vnútorných právnych poriadkov jednotlivých členských štátov EÚ alebo potom problémy v samotnom legislatívnom procese Európskeho spoločenstva. Výsledkom náročného harmonizačného procesu však má byť naplnenie základných zásad a spoločných postupov komunitárneho cudzineckého práva.

O komunitárnom cudzineckom práve sa dá hovoriť všade tam, kde existujú komunitárne ustanovenia, ktoré sa dotýkajú spomínaného povolenia vstupu, pobytu a vyhostenia cudzincov. Takéto ustanovenia sa vzťahujú jednak na občanov členských štátov i na občanov tretích krajín.

Komunitárne právo vo všeobecnosti je súborom právnych aktov a noriem troch Európskych spoločenstiev (ES, ESUO, EURATOMU)³, teda súborom pravidiel vytvoreným a uplatňovaným členskými štátmi ES/EÚ. Jedná sa o nariadenia, smernice a rozhodnutia vydávané orgánmi Európskej únie, ktoré sú záväzné pre všetky členské štáty EÚ. Spoločne s medzinárodnými zmluvami potom tvoria tzv. primárne a sekundárne európske právo - *acquis communautaire*. Pokiaľ sa tento súbor legislatívnych a iných noriem vyvinul v rámci Spoločenstva a reguluje činnosť členských štátov v oblasti kompetencie Spoločenstva, hovoríme o prvom pilieri. Naopak nástroje a postupy, ktoré sa vytvorili v rámci Európskej únie spoločne naplňajú pojem „*acquis Únie*“ a jej členských štátov. Inštitút komunitárneho práva tak nezahrňuje právne nástroje úijného medzivládneho charakteru prijímané na základe a v rámci druhého a tretieho piliera a naopak. Pre úplnosť treba uviesť, že Amsterdamskou zmluvou došlo k transformácii *acquis Únie* do *acquis communautaire*⁴.

Komunitárne právo tak tvorí zvláštny, samostatný systém práva, ktorý nie je možné stotožniť alebo podradiť ani pod vnútroštátne právne systémy (národné právne

³ V súčasnosti, po skončení platnosti Zmluvy o ESUO v júli 2002, sa jedná o Spoločenstvá dve, t.j. ES a EURATOM.

⁴ Krieten, P., J.: *The Migration Acquis Handbook*, T.M.C.Asser press, The Hague, Holandsko, 2001, s.11

poriadky) členských štátov Európskej únie, ani systému medzinárodného práva. Jeho základným rysom je, že má aplikačnú prednosť pred národným právom, vrátane národných ústav členských štátov Únie a v členských štátoch únie platí priamo bez nutnosti prijímania akéhokoľvek transformačného aktu (s výnimkou smerníc)⁵.

Za pramene komunitárneho práva sú považované predovšetkým primárne a sekundárne právo ES, medzinárodné zmluvy uzatvorené Spoločenstvom, dohody medzi členskými štátmi, všeobecné právne zásady Spoločenstva a judikatúra Európskeho súdneho dvora.

Pre samotné postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín je dôležitá IV. hlava Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva⁶ (ďalej len „Zmluva o ES“), ktorá vymedzuje kompetencie Európskeho spoločenstva ohľadne kontrol na vnútorných hraniciach, azylového práva a prisťahovalectva. Zásadná je pritom unifikácia azylového práva v súlade so Ženevskou konvenciou o právnom postavení utečencov z roku 1967 a s ďalšími medzinárodnými zmluvami.

Dôležitým zdrojom, kde môžeme nájsť informácie o postavení príslušníkov tretích krajín sú i Schengenská dohoda a jej vykonávacie predpisy, smernice, nariadenia a rozhodnutia Súdneho dvora týkajúce sa postavenia cudzincov.

Samotný vývoj komunitárneho práva prešiel zložitým vývojovým procesom. Mali naň vplyv mnohé inštitucionálne zmeny v európskom hospodárskom priestore a s nimi súvisiace prirodzené zmeny pohľadu na vlastných občanov i občanov tretích krajín. O začiatkoch uceleného systému komunitárneho práva je možné hovoriť až v súvislosti s Medzivládnu konferenciou v Nice v decembri 2000, kedy bola podpísaná Listina základných práv Únie.

Konečnú podobu komunitárneho cudzineckého práva a rozsah spoločnej komunitárnej úpravy nemožno jednoznačne predvídať. Táto oblasť, podobne ako mnohé iné, je v neustálom pohybe a vývoji. Potreba spoločných postupov voči migrantom a cudzincom v Európskej únii je závislá od špecifických postojov jednotlivých členských štátov a vôbec od situácie, v akej sa Európska únia a jej členské štáty nachádzajú.

⁵ Pikna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu, LINDE PRAHA a.s., 2007, s. 86

⁶ Úplné znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva z 1. 1. 1958 v znení všetkých zmien

1.3 Vnútroštátne cudzinecké právo

Pre právne postavenie cudzincov v členskom štáte EÚ je významné predovšetkým vnútroštátne právo štátu jeho pobytu. Úprava vnútroštátneho cudzineckého práva je špecifická pre každý jednotlivý členský štát, samozrejme s prihliadnutím k celkovej snahe Európskej únie o harmonizáciu vnútroštátnych úprav členských štátov. Charakter vnútroštátneho cudzineckého práva ale v zásade závisí na tom ktorom členskom štáte a sleduje jeho historický vývoj, štátne zriadenie, právny systém či politickú orientáciu.

Štát pobytu je povinný rešpektovať cudzinca predovšetkým ako ľudskú osobnosť. Preto chráni a uspokojuje jeho všeobecné a základné ľudské potreby tým, že mu poskytuje určité osobné a majetkové práva. Tento okruh základných práv sa nazýva minimálny štandard. Na základe konkrétnych vnútroštátnych ustanovení môže štát poskytovať cudzincom priaznivejšie práva ako je medzinárodný štandard. Ak však právne postavenie cudzincov nedosahuje minimálny štandard, potom je takéto zaobchádzanie s cudzincami považované podľa medzinárodného práva za protiprávne.

Výkon suverénnej moci štátu pobytu nad cudzincom je modifikovaný tým, že cudzinec zostáva i v čase svojho pobytu na území cudzieho štátu viazaný k svojmu domovskému štátu právnym záväzkom občianstva a záväzkom vernosti. Je povinný napr. vrátiť sa na jeho výzvu do vlasti, zdržať sa akejkolvek činnosti namierenej proti domovskému štátu a vykonávať vojenskú službu.

V členských štátoch Európskej únie je právne postavenie cudzincov upravované predovšetkým zákonmi o pobyte cudzincov, ktoré predstavujú rámcovú úpravu pobytu cudzincov na ich území. Či už je to Zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov na území SR, v znení neskorších predpisov, Zákon č. 326/1999 Sb. o pobyte cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů alebo Zákon o konaní a obmedzení přistěhovalectva, o regulácii pobytu a integrácii občanov Únie a cudzincov v Nemeckej republike. Zákony o pobyte cudzincov definujú pojem cudzinec a stanovujú všeobecné podmienky pre pobyt cudzincov na území štátu pobytu, podmienky pre vstup na územie štátu, podmienky pre udelenie prechodného či trvalého pobytu občanom Únie alebo príslušníkom tretích krajín, dôvody vyhostenia alebo zaistenia cudzincov apod.

Pokiaľ hovoríme vnútroštátnom cudzineckom práve, je nutné ako dôležitý zdroj práv a povinností cudzincov spomenúť ústavy a ústavné zákony jednotlivých štátov.

V Českej republike sa potom jedná o Listinu základných práv a slobôd, ktorá je ako zákon č. 2/1993 Sb., v znení ústavného zákona č. 162/1998 Sb., súčasťou ústavného poriadku Českej republiky.

Podobne upravujú postavenie cudzincov aj iné, nemenej dôležité vnútroštátne zákony (ako napr. Zákon č. 97/1967 Sb. o mezinárodnom právu súkromom a procesnom, v platnom znení), ktorých výkladom je možné stanoviť, či štát uplatňuje voči občanom iných štátov zásadu materiálnej alebo formálnej vzájomnosti. Zmienенý zákon o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom napr. priznáva cudzincom v oblasti osobných a majetkových práv rovnaké práva a povinnosti ako majú štátni občania Českej republiky (pokiaľ nie je týmto zákonom alebo zvláštnymi predpismi stanovené inak), čím formuluje zásadu rovného postavenia cudzincov a vlastných štátnych občanov. Pre vzájomnosť nie je treba, aby český občan mal v druhom štáte možnosť požívať to isté konkrétne právo, aké má príslušník tohto štátu v Českej republike. Stačí, že cudzí štát s ním zaobchádza rovnako ako s vlastnými občanmi. To znamená, že táto vzájomnosť nie je porušená, ak český občan nemá konkrétne právo v danom štáte, pretože tento štát toto právo nepriznáva vôbec, ani vlastným štátnym občanom. Ide teda o formálnu vzájomnosť⁷. Naproti tomu pri materiálnej vzájomnosti sa poskytovanie určitého práva alebo výhodného postavenia cudziemu príslušníkovi viaže na to, že jeho štát poskytuje v prípadoch rovnakého druhu to isté právo alebo to isté výhodné postavenie českému občanovi. Ide teda o poskytnutie určitých konkrétnych, obsahovo rovnakých práv cudzincom zo strany štátu pobytu s podmienkou, že jeho občania, nachádzajúci sa na území domovského štátu cudzincov, majú tie isté konkrétne práva. Materiálna vzájomnosť sa uplatňuje pri úprave medzinárodného práva procesného (oslobodenie od súdnych poplatkov a záloh a pod.).

Z kľúčových vnútroštátnych zákonov, ktoré sa vyjadrujú k postaveniu cudzincov, je treba spomenúť obchodné zákonníky, predpisy z oblasti pracovného práva, autorského a priemyselného práva, finančné predpisy, predpisy z oblasti správneho práva, zákony o právnom postavení utečencov a pod.

⁷ Formálna reciprocita znamená poskytovanie tých subjektívnych práv cudzincom, ktoré vyplývajú z miestneho zákona za predpokladu, že právny poriadok štátu, ktorého sú cudzinci príslušníkmi, poskytuje analogické postavenie jeho príslušníkom nachádzajúcim sa na jeho území. Reciprocita vo všeobecnosti je rešpektovaná ako medzinárodná obyčaj a zároveň je zakotvená v medzinárodných zmluvách.

1.4 Pojem cudzinec

Pojem cudzinec poskytuje svojím obsahom negatívne alebo pozitívne vymedzenie. V prípade negatívneho vymedzenia sa dôraz kladie na neexistenciu právneho vzťahu vyjadrenú výrokom „Fyzická osoba, ktorá nie je občanom štátu pobytu“. Pozitívne vymedzenie predpokladá existujúci právny vzťah, ktorý je deklarovaný nasledovne: „Fyzická osoba je občanom iného štátu než štátu pobytu“. Súčasná právna úprava mnohých štátov Európskej únie má vo svojich právnych poriadkoch negatívne vymedzenie pojmu cudzinec (napr. Česká republika⁸, Maďarsko, Rakúsko).

V zmysle medzinárodného práva verejného je cudzinec fyzická osoba, ktorá nie je občanom štátu pobytu, ale má štátoobčiansky vzťah k inému štátu alebo je bezdomovec.⁹ Toto širšie poňatie pojmu cudzinec umožňuje zahrnúť do pojmu aj osoby, ktoré štátne občianstvo nemajú a ani sa nepredpokladá jeho nadobudnutie takouto osobou i napriek medzinárodným dohovorom. Vo svetovom merítku má prioritu širšie chápanie pojmu cudzinec, pretože poňatie cudzinca v užšom zmysle prináša určité úskalia už tým, že obligatórne vyžaduje, aby osoba mala určité občianstvo. Tým sa samozrejme opomínajú osoby bez štátneho občianstva, ktoré ale sú súčasťou obyvateľstva štátu.

Základnými pojmami spomínaných definícií cudzinca sú termíny fyzická osoba, štátne občianstvo a štátne územie. Je dôležité si uvedomiť, že cudzincom môže byť iba fyzická osoba – ľudská bytosť, nemôže ním byť právnická osoba. Ďalším znakom je štátne občianstvo. Rozumieme ním trvalý právny vzťah, medzi fyzickou osobou a štátom, ktorého dôsledkom je komplex vzájomných práv a povinností občana a štátu určených a zabezpečovaných štátom, ktorý občanovi umožňuje aktívne sa zúčastňovať na politickom, štátnom, ekonomickom a kultúrnom živote štátu a spoločnosti¹⁰. Štátne územie je trojrozmerný priestor, ktorého súčasťou je suchozemský povrch a vodné hladiny, priestor pod povrchom Zeme a hladinou vôd a vzdušný priestor nad nimi¹¹. Štátne územie má vo vzťahu k cudzincom význam najmä z hľadiska prekročenia štátnej hranice, vstupu na územie štátu a pod.

⁸ Podľa § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky včetně občana Evropské unie

⁹ Mráz, S., Poredoš, F., Vršanský, P.: Medzinárodné verejné právo, Vydavateľské oddelenie PF UK, Bratislava, 2003

¹⁰ Posluch, M., Cibulka, L.: Štátne právo SR, Vydavateľské oddelenie PF UK, Bratislava, 1997, s.78

¹¹ Potočný, M.: Medzinárodní právo veřejné. Zvláštní část, C.H.BECK Praha, 1996, s.80.

Každý cudzinec predstavuje neoddeliteľnú súčasť štátu pobytu, jeho personálny substrát, stáva sa objektom záujmu štátnych orgánov, a preto jeho postavenie na území štátu pobytu býva pomerne precízne upravované.

2 Právne postavenie cudzincov v Európskej únii

2.1 Pojem cudzinec v Európskej únii

Európske právne normy, ktoré upravujú postavenie cudzincov v Európskej únii zvyčajne na označenie cudzincov používajú termín „štátni príslušníci tretích krajín“. Cudzincom sa teda vo vzťahu k Európskej únii rozumie osoba, ktorá nie je štátnym občanom jedného z členských štátov Európskeho spoločenstva. Citujúc Hlavu I, čl. 1 Vykonávacej dohody Schengenskej dohody podpísanej dňa 19. 6. 1990, sa za cudzinca považuje každá fyzická osoba, ktorá nie je štátnym občanom žiadneho z členských štátov ES. Ide teda o širšie vymedzenie pojmu cudzinec.

Samotný pojem cudzinec je potom chápaný z vnútroštátnej perspektívy členských štátov Európskej únie vo dvoch kategóriách. Jednak je ním občan iného štátu (hoci aj členského štátu EÚ) alebo bezdomovec, a jednak môže byť ponímanie cudzinca obmedzené právom EÚ len na občanov tretích krajín mimo EÚ (príp. i bezdomovcov). Uvedený príklad vychádza z dvojakého chápania pojmu cudzinec, ktoré som už spomínala v úvode, a to chápania cudzinca z pohľadu štátneho práva a z pohľadu európskeho zákonodarstva.

2.2 Postavenie cudzinca v Európskej únii v historickom kontexte

Otázka postavenia cudzincov, teda štátnych príslušníkov tretích krajín, bola spočiatku upravovaná mimo rámec Európskeho hospodárskeho spoločenstva (EHS), a to formou medzinárodných dohovorov, ktoré medzi sebou uzatvárali niektoré členské štáty ES pretože EHS v tom čase nemalo v tejto oblasti príslušné právomoci. Boli prijaté dohovory priamo sa týkajúce postavenia príslušníkov tretích krajín ako napr. Schengenská alebo Dublinská dohoda, ktoré boli po Maastrichtskej zmluve integrované do rámca Európskej únie.

Schengenská dohoda predstavovala rozhodujúci krok k postupnému rušeniu kontrol na spoločných hraniciach zmluvných štátov. Prvá Schengenská dohoda o postupnom odstraňovaní kontrol na spoločných hraniciach niektorých štátov Spoločenstva bola podpísaná v roku 1985 Francúzskom, Nemeckom a štátmi Beneluxu. K jej vykonaniu bola v roku 1990 zjednaná tzv. Schengenská vykonávacia dohoda, ktorá pomerne detailným spôsobom zakotvovala predovšetkým otázku prekračovania

vnútorných a vonkajších hraníc a naväzujúcu vízovú problematiku, policajnú spoluprácu, právnu pomoc v trestných veciach a otázku fungovania schengenského informačného systému. Postupne k dohode pristúpili aj ostatné štáty Európskeho spoločenstva (okrem Spojeného kráľovstva a Írska) a Nórsko s Islandom podpísali zmluvy o spolupráci so štátmi Schengenu. Schengenská dohoda mala vo vzťahu k príslušníkom tretích krajín význam v tom, že sa ich svojimi ustanoveniami o voľnom pohybe v rámci vytvoreného schengenského systému priamo dotýkala a čiastočne im poskytovala výhody týkajúce sa prechodu vnútorných hraníc ako občanom členských štátov.

V súvislosti s právnym postavením občanov tretích krajín obsahuje Schengenská dohoda tri druhy úprav týkajúce sa ich vstupu a pobytu na území Európskej únie. Na prvom mieste úpravu pre vstup cudzincov, ktorí nie sú uchádzačmi o azyl, druhá časť je zameraná na systém označovania štátov, ktoré sú zodpovedné za vybavovanie žiadostí o azyl a tretia sa týka vzájomného ohlasovania prípadov vyhostenia cudzincov. Pretože Schengenská dohoda upravuje jednak prekračovanie vonkajších hraníc občanmi Únie i príslušníkmi tretích krajín a jednak i pohyb občanov Únie na vnútornom trhu, budem sa otázkam Schengenu venovať v tretej časti mojej práce.

Postupne sa tak vytvorilo tzv. schengenské acquis, ktoré s ohľadom na vyššie uvedené predstavuje systém právnych noriem cudzineckého práva, ktoré upravujú právne postavenie cudzincov na území členských štátov Európskej únie, predovšetkým ich vstup na územie členských štátov EÚ, pobyt, vyhostenie a systém sankcií za protiprávny vstup a pobyt, ako aj spoluprácu štátov a predovšetkým policajných orgánov pri delimitácii nelegálnej migrácie. Po vstupe Amsterdamskej zmluvy v platnosť došlo k začleneniu schengenského acquis do jednotného inštitucionálneho rámca Európskej únie (začlenenie do oboch zmlúv ES a EU).

Schengenská dohoda a jej vykonávajúce dohody predstavujú dôležitý medzník v oblasti spoločnej cudzineckej politiky Európskej únie.

Dohoda o určení štátu príslušného k posudzovaniu žiadosti o azyl podanej v niektorom z členských štátov Európskych spoločenstiev (tzv. **Dublinská dohoda**) a Nariadenie EÚ č. 343/2003 EC (tzv. **Dublin II**), ktoré od marca 2003 nahradilo Dublinskú dohodu, sú rozhodujúce najmä pre postavenie žiadateľov o azyl¹².

¹² Upozorňujem, že vyššie uvedené nariadenie neplatí pre Dánsko, ktoré sa nezúčastňuje budovania priestoru slobody, bezpečnosti a práva, v Dánsku sa uplatní pôvodná Dublinská dohoda.

Do štruktúry Európskej únie bola téma postavenia cudzincov a migračnej politiky vôbec zaradená **Maastrichtskou zmluvou** z roku 1992 ako tzv. tretí pilier pod názvom „Spolupráca v oblasti justície a vnútorných vecí“. V rámci tohto piliera síce Európska únia ešte v tej dobe nemohla prijímať záväzné právne akty, ktorými by boli členské štáty viazané, ale Rada mala oprávnenie zaujať spoločné postoje, prijímať spoločné akcie, vypracovať dohody a doporučovať štátom ich prijatie.

Tlak niektorých štátov k vytvoreniu užšej spolupráce za účelom účinnejšieho riešenia spoločných problémov viedol k prijatiu **Amsterdamskej zmluvy**, ktorá časť agendy tretieho piliera presunula ako Hlavu IV do tretej časti Zmluvy o ES, teda do prvého piliera. Tým získala Európska únia právomoc prijímať i záväzné opatrenia formou smerníc a nariadení. Do prvého piliera sa tak dostala prisťahovalecká a azylová problematika, voľný pohyb osôb a kontrola vonkajších hraníc.

Pokus o určenie základného smeru spoločného cudzineckého práva bol deklarovaný na rokovaní Európskej Rady vo fínskom **Tampere** v októbri 1999. Prejednávali sa základné problémy európskej migračnej politiky, či už sa jednalo o spoluprácu s krajinami pôvodu, spoločný európsky azylový systém alebo kontrolu migračných vplyvov. Na schôdzke sa otvorili otázky postavenia štátnych príslušníkov tretích krajín a spravodlivého zaobchádzania s nimi, boja proti diskriminácii, rasizmu a xenofóbii a približovania legislatívy v oblasti azylu a pobytu cudzincov na území členských štátov. Cieľom tamperskej úpravy malo byť čo najviac priblížiť právne postavenie cudzincov z tretích krajín právnemu postaveniu euroobčanov a zjednotenie národných legislatív v oblasti vstupu a pobytu príslušníkov tretích krajín na území členských štátov Európskej únie.

Ďalším medzníkom pre úpravu postavenia príslušníkov tretích krajín predstavovala medzivládna konferencia v **Nice** v decembri 2000, kde bola podpísaná **Listina základných práv Únie**¹³. Tento dokument katalogizoval ľudské práva na komunitárnej a únijnej úrovni a predstavuje mechanizmus ochrany ľudských práv. Pokiaľ ide o oprávnené subjekty základných práv, Listina rozlišuje medzi príslušníkmi členských štátov, t.j. občanmi Únie, a občanmi z nečlenských štátov. Kým základné práva slobody, rovnosti a práva procesné náležia každému, iné práva sú obmedzené iba na občanov Únie. Niektoré ustanovenia Listiny sa dokonca priamo

¹³ V literatúre sa stretávame aj s termínom Charta základných práv Európskej únie, jedná sa o pôvodný názov Listiny, pod ktorým bol tento dokument predložený

týkajú príslušníkov tretích štátov mimo EÚ, ako napr. právo na rovnosť pracovných podmienok apod.

V roku 2006 bolo prijaté zásadné nariadenie, ktoré sa týkalo príslušníkov tretích štátov, konkrétne ich voľného pohybu, a to **Schengenský hraničný kódex**. Nariadenie bolo prijaté k vykonaniu tých opatrení stanovených v Zmluve o ES, podľa ktorých malo byť zaistené voľné prekračovanie vnútorných hraníc a prijaté spoločné opatrenia pre ochranu vonkajších hraníc.

Záverom je dôležité uviesť, že otázka právneho postavenia príslušníkov tretích krajín bola upravovaná i dohovormi v rámci **Rady Európy**, na ktoré Európska únia dodnes naväzuje.

2.3 Vstup cudzinca na územie členských štátov Európskej únie

Platný cestovný doklad

Základnou podmienkou vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie cudzieho štátu je existencia platného cestovného dokladu. V súčasnosti vo vyspelých štátoch sveta je fakultatívna pasová sústava, t.j občania, ktorí majú záujem o vydanie cestovného dokladu, majú právo, nie povinnosť, požiadať príslušný štátny orgán o jeho vydanie. Cestovný doklad pritom plní štyri základné funkcie, a to (i) je verejnou listinou, ktorú vydáva kompetentný štátny orgán domovského štátu cudzinca; (ii) oprávňuje jeho držiteľa vycestovať z územia domovského štátu; (iii) slúži jeho držiteľovi ako preukaz totožnosti; a (iv) podmieňuje vydanie víza orgánom cudzieho štátu, pokiaľ nie je ustanovené inak.

Platný cestovný doklad musí mať určité náležitosti, ktoré zodpovedajú jeho pôvodu a druhu. Všeobecne sa za náležitosti cestovných dokladov považujú: (i) náležitosti umožňujúce určiť jeho pôvod a druh (názov štátu a druh cestovného dokladu); (ii) číslo cestovného dokladu, (iii) personálna platnosť cestovného dokladu (foto, osobné údaje, podpis držiteľa); (iv) temporálna platnosť cestovného dokladu - temporálna platnosť cestovného dokladu začína dňom vyhotovenia, pričom cestovný doklad sa vydáva zväčša s platnosťou na päť alebo desať rokov, osobám mladším ako 15 rokov zväčša na dva až päť rokov, platnosť zaniká dňom stanoveným v doklade; (v) údaje potvrdzujúce úradné vydanie cestovného dokladu (miesto a dátum vydania, otlačok

pečiatky a podpis orgánu, ktorý cestovný doklad vydal); a (vi) ochranné a zabezpečovacie prvky cestovných dokladov¹⁴.

V zmysle nariadenia Rady EÚ č. 2252/2004 schváleného dňa 13. 12. 2004¹⁵ boli všetky členské štáty EÚ povinné zaviesť prvé biometrické prvky (tvár) do novo vydávaných cestovných dokladov už v roku 2006 a ďalšie biometrické prvky (odtlačky prstov) do 28. 6. 2009. Toto opatrenie vzišlo z požiadavku na zaistenie bezpečnosti a ako súčasť opatrení pre boj s terorizmom. Spomínané biometrické charakteristiky majú byť používané pre overovanie autenticity pasov a víz a tiež pre overovanie identity držiteľa pasu. Nový tzv. e-pas má teda obsahovať polykarbonátovú stránku, v ktorej je umiestnený bezkontaktný čip s elektronickými údajmi, vrátane biometrických. Jedná sa o viditeľné údaje o držiteľovi cestovného pasu, fotografiu tváre a elektronicky spracovaný podpis. Dátová schránka obsahuje taktiež strojom čitateľnú zónu. Pas má byť označený medzinárodnou značkou upozorňujúcou na čip. Dáta je možné prečítať iba vtedy, keď je pas otvorený a načítaný. Po zhotovení pasu budú dáta o užívateľovi zanesené do systému evidencie cestovných dokladov, biometrické údaje budú zlikvidované a zostávajú iba v pase¹⁶.

Platné vízum

Cudzinec vstupujúci na územie iného štátu potrebuje okrem platného cestovného dokladu aj platné vízum. Bilaterálne dohody medzi jednotlivými štátmi môžu určiť, že vízová povinnosť pre občanov zmluvných strán sa ruší, čo znamená, že občania zmluvných strán môžu vstúpiť a pobývať na území zmluvných strán bez potreby víza, pričom dĺžka pobytu je taxatívne určená a pobyt je viazaný na určitý druh činnosti. Čiastočné alebo plné pozastavenie realizácie bezvízovej dohody je možné z dôvodu bezpečnosti, ochrany verejného poriadku, zdravia alebo z iných závažných dôvodov. O zavedení alebo zrušení spomínaných opatrení sa musia zmluvné strany, ktorých sa opatrenie týka, bezodkladne informovať diplomatickou cestou. Takéto opatrenia nadobudnú platnosť dňom ich oznámenia. V prípade zmien v platných cestovných dokladoch alebo zavedenia nových cestovných dokladov sú povinné zmluvné strany bezvízovej dohody diplomatickou cestou tieto zmeny oznámiť, poskytnúť ich vzory a informovať o spôsobe ich používania. V prípade, že

¹⁴ Balga, J.: Teória a prax služby cudzineckej polície, Akadémia PZ, Bratislava, 1997, s. 33

¹⁵ Nariadenie Rady EÚ č. 2252/2004 o normách pre bezpečnostné a biometrické prvky v cestovných pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi

¹⁶ <http://www.mvcr.cz/clanek/cestovni-doklady-s-biometrickymi-prvky-cdbp.aspx>

uvedené povinnosti štát nesplní, jeho občania nebudú môcť vstúpiť na územie štátu, ktorý nedisponuje oficiálnymi vzormi ani informáciami o nových cestovných dokladoch. Kompetentný štátny orgán neumožní vstup cudzinca s cestovným dokladom, ktorého náležitosti sú mu neznáme a nemá možnosť sa presvedčiť o platnosti cestovného dokladu.

Súčasným svetovým trendom je postupné rušenie víz krajinami mimo Európsku úniu (napr. zrušenie vízovej povinnosti pre občanov Českej republiky do Bosny a Hercegoviny 21. 5. 2005, zrušenie vízovej povinnosti do Kanady ku dňu 1. 11. 2007 alebo aktuálne do Spojených štátov dňa 17. 11. 2008 apod.).

Pokiaľ hovoríme o vízovej povinnosti v Európskej únii, nesmieme opomenúť otázku jednotného schengenského víza. Občan tretej krajiny môže vstúpiť na územie členských štátov uplatňujúcich v plnej miere schengenské ustanovenia po dobu maximálne troch mesiacov, pokiaľ splní vstupné podmienky stanovené v Schengenskom acquis (vlastníctvo platného cestovného pasu a krátkodobého víza, ak je vyžadované, doloženie účelu cesty a vlastníctva dostatočných finančných prostriedkov na dobu pobytu a návrat do vlasti, nesmie figurovať v schengenskom informačnom systéme pre zamietnutie vstupu a nesmie predstavovať hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť pre členské štáty schengenského priestoru). Ak sa chce občan tretej krajiny zdržiavať na území členského štátu Schengenu dlhšie ako tri mesiace, bude potrebovať národné dlhodobé vízum alebo povolenie k pobytu. Jednotlivé štáty si stanovujú vlastné požiadavky.

V roku 2001 prijala Rada Európskej únie nariadenie, ktoré vymenovávalo tretie krajiny, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov krátkodobé vízum, a tie krajiny, ktorých štátni príslušníci sú od tohto požiadavku oslobodení. V praxi to znamená, že všetky členské štáty schengenského priestoru vydávajú víza za rovnakých podmienok, pričom berú v úvahu vlastné záujmy. Vízum vydané jedným členským štátom schengenského priestoru je potom platné i pre ostatné a štátni príslušníci tretích štátov tak môžu navštíviť viacero členských štátov schengenského priestoru. Vo výnimočných prípadoch príslušníci tretích štátov, ktorí nespĺňajú spoločné vstupné podmienky, obdržia vízum platné iba pre členský štát schengenského priestoru, ktorý ho vydal. K takýmto prípadom dochádza z humanitárnych dôvodov alebo z dôvodov týkajúcich sa národných záujmov či plnenia medzinárodných záväzkov. Štátni

príslušníci tretích štátov, ktorí žijú na území jedného členského štátu, majú právo cestovať v rámci Európskej únie po dobu troch mesiacov.

Vo vzťahu k novopristúpeným členským štátom Európskej únie platia pri prechode príslušníkov tretích štátov hranicami schengenského systému až do ich úplného začlenenia do Schengenu určité obmedzenia. Schengenské vízum, ktoré cudzinec obdrží od členského štátu schengenského systému, ho ešte neoprávňuje k vstupu, prechodu alebo pobytu vo všetkých novopristúpených štátoch Európskej únie. Tu môže pobývať alebo vstupovať na územie len na základe národného víza toho ktorého novopristúpeného členského štátu nezačleneného do Schengenu. S týmto obmedzením sme sa mohli stretnúť i v Českej republike, ktorá sa riadnym členom schengenského systému stala až v decembri 2007. Takisto povolenie k pobytu vydané Švajčiarskom oprávňuje príslušníka tretej krajiny k tranzitu cez územie členských štátov EÚ až po začlenení Švajčiarska do schengenskej zóny¹⁷. Až po úplnom začlenení štátu do schengenského systému môže cudzinec na základe jednotného schengenského víza vstupovať, prechádzať alebo pobývať na území iného členského štátu schengenského systému.

Aby bola otázka vízovej povinnosti kompletná, záverom musím spomenúť **Európsky dohovor o zrušení vízovej povinnosti pre utečencov**, ktorý bol prijatý dňa

20. 4. 1959. Tento dokument sa týka špecifickej skupiny obyvateľstva každého štátu - utečencov. Na základe tohto dohovoru, utečenci legálne žijúci na území jednej zo zmluvných strán za podmienok stanovených v tejto dohode a za predpokladu vzájomnosti, sú oslobodení od vízovej povinnosti pre vstup na územie alebo vycestovanie z územia druhej zmluvnej strany na ktorýchkoľvek štátnych hraniciach, a za predpokladov taxatívne stanovených v dohovore¹⁸.

Hraničné kontroly

Cudzinec môže v zásade prekročiť hranicu len na to určenom mieste, teda na hraničnom priechode. V prevažnej miere sú hraničné priechody určené pre všetky štáty sveta a pre osobné i nákladné dopravné prostriedky. Doba prevádzky hraničných priechodov môže byť nepretržitá alebo obmedzená. Na hraničnom

¹⁷ Švajčiarsko vstúpilo do schengenského priestoru dňa 12. 12. 2008 a zrušilo kontroly na pozemných hraniciach, kontroly na letiskách pre cestujúcich z inej krajiny Schengenu by mali skončiť v marci 2009. O začlenení Lichtenštajnska zatiaľ Európska únia nerozhodla.

¹⁸ Európsky dohovor o zrušení vízovej povinnosti pre utečencov, Štrasburg, 20. 4. 1959

priechode sa môže prevádzka dočasne prerušiť alebo obmedziť v dôsledku hygienicko-epidemiologických príčin, z dôvodu ohrozenia verejnej bezpečnosti alebo v prípade živelnnej pohromy. O dočasnom prerušení alebo obmedzení premávky cez spoločnú hranicu v dôsledku plánovanej opravy objektu niektorého hraničného priechodu sa navzájom strany informujú.

Hraničná kontrola občanov z tretích štátov v zásade závisí od skutočnosti, či prekračujú vonkajšie alebo vnútorné hranice schengenského systému. Tu je dobré poznamenať, že vnútornými hranicami sa rozumejú spoločné pozemné hranice členských štátov vrátane riečnych a jazerných hraníc, letiská členských štátov pre vnútorné lety, námorné, riečne a jazerné prístavy členských štátov pre pravidelné trajektové spojenia. Vonkajšími hranicami schengenského systému sa potom rozumejú pozemné hranice vrátane riečnych a jazerných hraníc,orské hranice a letiská, riečne,orské a jazerné prístavy členských štátov, pokiaľ nie sú vnútornými hranicami. Ide o hranice s krajinami nepatriacimi medzi štáty Schengenu, na ktorých platí vyšší režim kontroly. Na vnútorných hraniciach sú kontroly minimalizované či dokonca odstránené.

Pri prekročení vonkajších hraníc Únie spočíva hraničná kontrola v kontrole platnosti cestovného dokladu, celistvosti, čitateľnosti zápisov a nepoškodenosti cestovného dokladu. Kontrolujú sa osobné údaje držiteľa cestovného dokladu, ktoré sa preverujú v informačných systémoch. V prípade, že sa zistí, že cestovný doklad je neplatný, odcudzený, falošný alebo pozmenený, osoba vykonávajúca kontrolu cestovného dokladu je oprávnená takýto doklad zadržať. Zadržať môže aj cestovný doklad, ktorý bol vydaný inej osobe než cudzincovi, ktorý sa ním preukázal ako vlastným. Kontrolujú sa i doklady potvrdzujúce účel pobytu, finančné zabezpečenie pobytu a doklad o zdravotnom poistení.

Čo sa týka prekračovania vnútorných hraníc Únie, tie sa prekračujú voľne bez kontroly osôb, s výnimkou ohrozenia verejného poriadku a národnej bezpečnosti členského štátu po vzájomnej konzultácii.

Vonkajšie hranice je možné prekračovať iba na hraničných prechodoch a počas stanovenej doby prevádzky. Naopak vnútorné hranice je možné prekročiť na akomkoľvek mieste. V prípade závažnej hrozby pre verejný poriadok alebo vnútornú bezpečnosť môže členský štát výnimočne znovu zaviesť ochranu svojich vnútorných hraníc po obmedzenú dobu.

Legálnosť vstupu

Vstup štátneho príslušníka iného štátu na územie členského štátu EÚ po splnení všetkých stanovených kritérií je považovaný za legálny. Nezriedka sa však objavujú vstupy občanov tretích krajín najmä z oblastí Ázie a stredného východu (tzv. Balkánskou trasou) a z území Ruska a postsovietskych republík (tzv. Baltickou trasou), ktorí vstupujú na územie členských štátov za pomoci prevádzačov alebo s falošnými cestovnými dokladmi. Nelegálne prekračovanie hraníc sa stalo natoľko nebezpečným a naliehavým problémom pre všetky členské štáty, že dňa 28. 11. 2002 bola prijatá Smernica Rady 2002/90/ES na zamedzenie nelegálneho vstupu a nelegálnej migrácie v EÚ vôbec¹⁹. Smernica vymedzila pojem “napomáhanie nelegálnemu vstupu, pohybu a pobytu“. Hlavným cieľom smernice bolo zabrániť nelegálnemu vstupu na územie Európskej únie pokutovaním všetkých, ktorý by sa na ňom nejakým spôsobom podieľali. Podľa spomínanej smernice musia všetky členské štáty Európskej únie prispôbiť svoje vnútroštátne predpisy tomu, aby priame alebo nepriame napomáhanie nelegálneho vstupu, pohybu a pobytu osobám z tretích krajín alebo akákoľvek spoluúčasť na týchto činnostiach boli považované za porušenie zákona a boli následne potrestané.

V Českej republike je neoprávnené prekročenie vonkajších hraníc na iných miestach než na hraničných priechodoch alebo v iných časoch než počas stanovených otváracích hodín považované jednak za trestný čin („organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice alebo násilné překročení státní hranice“), za ktorý hrozí trest odňatia slobody alebo prepadnutia majetku, prípadne peňažitý trest, a jednak priestupok podľa zákona o pobyte cudzincov, za ktorý je možné uložiť pokutu.

Členský štát môže štátnemu príslušníkovi tretieho štátu odoprieť vstup na svoje územie, pokiaľ je tento osobou vedenou v schengenskom informačnom systéme a ide o osobu, ktorej má byť odoprený vstup. Štátnym príslušníkom tretích štátov, ktorí nespĺňajú niektorú z podmienok vstupu, môže členský štát povoliť vstup na svoje územie z humanitárnych dôvodov, z dôvodov národného záujmu alebo vzhľadom k svojim medzinárodným záväzkom. Ak sa na dotyčného príslušníka tretieho štátu vzťahuje záznam o odoprení vstupu, upovedomí štát, ktorý povolí jeho vstup na svoje územie, o tomto povolení ostatné členské štáty.

¹⁹ Smernica Rady č. 90/2002/ES na zamedzenie nelegálneho vstupu a nelegálnej migrácie v EÚ

Vstup je možné štátnemu príslušníkovi tretieho štátu odoprieť iba na základe odôvodneného rozhodnutia, ktoré obsahuje dostatočne určité a presné dôvody odoprenia vstupu. Osoby, ktorým bol vstup odoprený, majú potom právo na odvolanie (podáva sa v súlade s vnútroštátnymi predpismi). Začatie odvolacieho konania nemá s ohľadom na výkon rozhodnutia o zamietnutí vstupu odkladný účinok. Pravidlá pre zamietnutie vstupu sú uvedené v prílohe tzv. Schengenského hraničného kódexu.

Zákaz vstupu na územie členských štátov Schengenu sa eviduje v schengenskom informačnom systéme a týka sa iba občanov tretích štátov. Osoby s dvojítým alebo viacnásobným štátnym občianstvom, ktoré majú okrem štátnej príslušnosti k štátu EÚ/EHP tiež ďalšie alebo niekoľko ďalších štátnych občianstiev, sú v tejto súvislosti považované za občanov EÚ a nie za cudzincov z tretích krajín.

Záznam o zákaze vstupu sa vykoná u cudzinca z tretieho štátu v prípade, že bol odsúdený pre trestný čin, na ktorý sa vzťahuje trest odňatia slobody v dĺžke minimálne jeden rok alebo u neho existuje dôvodné podozrenie, že spáchal závažné trestné činy alebo proti ktorému existujú dôkazy, že plánuje spáchanie trestného činu na území niektorého zo štátov Schengenu. Nie je prípustný záznam u tzv. politicky nežiadúcej osoby (*persona non grata*) alebo cudzinca len na základe zamietnutia udelenia víza. Záznam nesmie existovať dlhšie, než je nevyhnutne nutné. Najneskôr po troch rokoch je treba preveriť, či je záznam nutný, inak dôjde automaticky k jeho vymazaniu. Prístup k uloženým informáciám v Schengenskom informačnom systéme je výlučne vyhradený orgánom štátu príslušným k vykonávaniu kontrol na hraniciach alebo k vykonávaniu iných policajných a colných kontrol vo vnútrozemí. Prístup k týmto informáciám majú taktiež konzulárne úrady.

2.4 Pobyť cudzinca na území členských štátov Európskej únie

Podmienkou legálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích štátov je legálny vstup na územie členského štátu a ohlásenie pobytu vrátane zúčastnenia sa procesu udelenia povolenia k pobytu alebo víza, ak je pre pobyt potrebné. Cudziniec prichádzajúci a pobývajúci na území iného štátu sa musí podriaďovať existujúcim právnym normám štátu, v ktorom sa nachádza a rešpektovať ich. Z personálnej jurisdikcie domovského štátu vyplýva, že štát pobytu nesmie od cudzinca požadovať výkon vojenskej služby a nesmie ho nútiť k akejkoľvek činnosti smerujúcej proti jeho domovskému štátu.

Štát pobytu môže však vyžadovať od cudzinca služby vo verejnom záujme, napr. pri požiaroch alebo živelných pohromách.

Vnútroštátna úprava pobytu cudzincov v Českej republike

Vzhľadom na prioritnú úpravu pobytu cudzincov vnútroštátnymi právnymi predpismi, budem sa stručne venovať právnej úprave pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území Českej republiky.

Podľa zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a slobod, požívajú cudzinci v Českej republike ľudské práva a základné slobody zaručené Listinou, s výnimkou tých práv a slobôd, ktoré sú výslovne priznávané len českým štátnym občanom²⁰. Cudzinec nachádzajúci sa na území Českej republiky je samozrejme všeobecne povinný dodržiavať zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy platné na jej území.

Podmienky vstupu a pobytu cudzincov na území Českej republiky upravuje zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (ďalej len „cudzinecký zákon“)²¹. Tento zákon rozlišuje tri kategórie cudzincov:

- občanov Európskej únie (tzv. osoby požívajúce právo Spoločenstva na voľný pohyb);
- občanov tretích štátov mimo Európskej únie; a
- občanov tretích štátov mimo Európskej únie – rodinných príslušníkov občanov Európskej únie, Islandu, Nórska a Lichtenštajnska (tzv. osoby požívajúce právo Spoločenstva na voľný pohyb).

Podmienkam pobytu občanov Európskej únie na území Českej republiky sa budem venovať v tretej časti mojej práce, teraz sa zameriam na cudzincov - občanov tretích štátov mimo EÚ.

V zmysle zákona o pobyte cudzincov sa cudzincom vstupujúcim na územie Českej republiky udeľujú víza krátkodobé (tzv. letištní vízum, průjezdní vízum, vízum k pobytu do 90 dnů a jednotné schengenské vízum – vízum udelené zmluvným štátom, ktoré jeho držiteľa oprávňuje k pobytu i na území iného zmluvného štátu) a

²⁰ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, čl. 42 odst. 2

²¹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

dlhodobé (tzv. vízum k pobytu nad 90 dní, dlhodobé vízum zmluvných štátov - vízum udelené zmluvným štátom, ktoré jeho držiteľa oprávňuje k pobytu i na území iného zmluvného štátu), vízum za účelom dočasnej ochrany, vízum za účelom strpenia pobytu a ďalej tzv. diplomatické vízum a tzv. zvláštné vízum.

Proces udelenia víza k dlhodobému pobytu nad 90 dní cudzincovi zo štátu mimo EÚ však obnáša rozhodne viac formalít a náležitostí, ako proces získania povolenia k prechodnému pobytu občana členského štátu EÚ. Okrem cestovného dokladu a dokladu potvrdzujúceho účel pobytu musí cudzinec z nečlenského štátu doložiť aj doklad o zabezpečení prostriedkov k pobytu na území ČR, doklad o zabezpečení ubytovania po dobu pobytu, výpis z evidencie registra trestov ČR (v súčasnosti si ho zabezpečuje orgán cudzineckej polície sám) a v prípade požiadania aj výpis z registra trestov domovského štátu a štátov, v ktorých cudzinec pobýval v posledných troch rokoch nepretržite po dobu dlhšiu ako 6 mesiacov. V odôvodnených prípadoch cudzinec predloží i lekársku správu o tom, že netrpí závažnou chorobou uvedenou v zozname vydanom vyhl. Ministerstva zdravotníctva ČR č. 274/2004 Sb. Udelenie víza k pobytu nad 90 dní na území ČR podlieha správnomu poplatku vo výške 1.000,- Kč na rozdiel od povolenia o prechodnom pobyte občana členského štátu EÚ, ktoré je bezplatné. Rozdiel medzi získaním pobytového povolenia pre občana členského štátu EÚ a občana nečlenského štátu EÚ je i v tom, že občan Únie má právo a nie povinnosť žiadať o vydanie pobytového povolenia.

Občania tretích štátov mimo EÚ – rodinní príslušníci občanov EÚ, Islandu, Nórska a Lichtenštajnska (ďalej tiež ako „rodinní príslušníci občana EÚ“)

Vo všeobecnosti platí, že cudzinec - občan nečlenského štátu EÚ - sa nemôže dovoľávať oprávnení vyplývajúcich z komunitárneho práva. V prípade, že je ale takýto štátny príslušník tretej krajiny rodinným príslušníkom občana Únie, náležia mu isté oprávnenia podobne ako občanovi Únie. Definíciu rodinného príslušníka občana EÚ obsahuje ust. § 15 cudzineckého zákona. Rodinným príslušníkom sa podľa tohto ustanovenia rozumie (i) manžel/ka; (ii) rodič, ak ide o občana Európskej únie mladšieho ako 21 rokov, ktorého vyživuje a s ktorým žije v spoločnej domácnosti; (iii) dieťa mladšie ako 21 rokov alebo takéto dieťa manžela občana Európskej únie; a (iv) nezaopatrený priamy príbuzný v vzostupnej alebo zostupnej línii alebo takýto príbuzný manžela občana Európskej únie²². Pokiaľ je účelom

²² Podľa komunitárneho práva sa za rodinného príslušníka považuje i registrovaný partner, pokiaľ legislatíva členského štátu považuje registrované partnerstvo za rovnocenné manželstvu.

pobytu občana Európskej únie štúdium, rozumie sa rodinným príslušníkom iba manžel a nezaopatrené dieťa.

Výhody plynúce z postavenia rodinného príslušníka občana EÚ:

Rodinný príslušník občana EÚ podliehajúci vízovej povinnosti, ktorý je držiteľom platného povolenia alebo preukazu k pobytu vydaného štátom EÚ alebo Islandom, Nórskom, Švajčiarskom či Lichtenštajnskom k pobytu do troch mesiacov nepotrebuje pre svoj pobyt vízum. Ak občan tretieho štátu, ktorý je rodinným príslušníkom občana EÚ, pobýva na území ČR spoločne s občanom ČR a jeho predpokladaný pobyt v ČR bude dlhší ako 30 dní, stačí, aby ohlásil svoju prítomnosť v ČR príslušnému inšpektorátu cudzineckej polície v lehote 30 dní odo dňa vstupu na územie ČR. Inak by musel ohlásiť svoj pobyt do 3 pracovných dní odo dňa vstupu na územie ČR. Rodinným príslušníkom je možné udeliť vízum na hraničnom priechode – v tomto prípade vízum udeľuje a do cestovného dokladu vyznačuje polícia ČR. Na rozdiel od iných štátnych príslušníkov tretích krajín je rodinným príslušníkom vydávané prújezdne vízum alebo vízum k pobytu do 90 dní bezplatne.

Občania tretích štátov mimo EÚ:

Občania tretích štátov bez vízovej povinnosti môžu pobývať na území ČR či iných schengenských štátov po dobu 3 mesiacov behom polroka odo dňa prvého vstupu, t.j. odo dňa prekročenia vonkajšej schengenskej hranice. Doba jednotlivých pobytov v rôznych schengenských štátoch sa sčíta. Občan tretej krajiny je povinný schengenský priestor opustiť najneskôr v deň uplynutia uvedenej 3 mesačnej doby pobytu. Zostať na území ČR či iného schengenského štátu môže iba v prípade, že sa stal držiteľom národného dlhodobého víza. Bezvízový pobyt na území ČR i po uplynutí 3 mesiacov strávených na území schengenského priestoru v danom polroku je možný tiež v prípade, že to umožňuje bilaterálna zmluva o bezvízovom styku uzatvorená medzi ČR a treťou krajinou pred vstupom ČR do Schengenu.

Občania tretích krajín s vízovou povinnosťou môžu pobývať na území ČR bez víza po dobu nepresahujúcu 3 mesiace za podmienky, že sú držiteľmi platného cestovného dokladu a dokladu o povolení k pobytu vydaného iným schengenským štátom alebo povolením k trvalému pobytu s priznaným právnym postavením dlhodobo pobývajúceho rezidenta v ES na území iného členského štátu EÚ alebo národného dlhodobého víza vydaného iným schengenským štátom, pričom možnosť pobytu v ČR sa vzťahuje iba na dobu prvých troch mesiacov platnosti daného víza. V ostatných prípadoch môžu občania tretích krajín pobývať na území ČR iba na

základe jednotného schengenského víza, ktoré držiteľ a oprávňuje k pobytu na území Schengenu po dobu vyznačenou vo víze, najviac však 3 mesiace v priebehu šiestich mesiacov od prvého vstupu na územie Schengenu.

Jednotné schengenské vízum platné pre celé územie Schengenu môže byť občanovi tretieho štátu udelené len za podmienky, že (i) nie je zaradený do SIS za účelom odoprenia vstupu, (ii) nie je dôvodné nebezpečie, že by mohol pri pobyte na území iného schengenského štátu ohroziť jeho bezpečnosť alebo v ňom narušiť verejný poriadok alebo ohroziť medzinárodné vzťahy schengenských štátov, (iii) Česká republika je hlavným cieľom cesty alebo v prípade prechodu viacerými štátmi, je prvým schengenským štátom, do ktorého žiadateľ na toto vízum vstúpi; a (iv) cestovný doklad, do ktorého má byť vízum vyznačené, oprávňuje k vstupu do všetkých štátov Schengenu.

Víza umožňujúce krátkodobý pobyt na území ČR, resp. na území schengenského priestoru:

- „Letištní vízum“ (typ A) je výnimkou z obecného práva na bezvízový pobyt v tranzitnom priestore medzinárodného letiska. Doba platnosti letiskového víza sa stanoví podľa predpokladaného pobytu v tranzitnom priestore medzinárodného letiska, najviac však na 3 mesiace. Letiskové vízum sa udeľuje ako jednosmerné (oprávňuje k pobytu v tranzitnom priestore po dobu čakania na letecký spoj uvedený v letenke) alebo obojsmerné;
- „Průjezdní vízum“ (typ B) oprávňuje občana tretieho štátu k prechodu cez ČR a iné schengenské štáty pri ceste z jedného tretieho štátu do iného tretieho štátu. Doba platnosti tohoto víza sa stanoví podľa predpokladaného počtu ciest na území, najdlhšie však na 6 mesiacov. Průjezdní vízum sa udeľuje ako jednosmerné alebo obojsmerné;
- Vízum k pobytu do 90 dní (typ C) oprávňuje občana tretieho štátu k pobytu na území ČR alebo iného schengenského štátu po dobu v ňom uvedenú s tým, že celková doba pobytu nesmie prekročiť 3 mesiace počas pol roka odo dňa prvého prekročenia vonkajšej schengenskej hranice.

Ak nie sú splnené podmienky pre vydanie jednotného schengenského víza s platnosťou pre celé územie Schengenu, môže ČR vo výnimočných prípadoch obmedziť územnú platnosť takéhoto víza iba na územie ČR alebo niekoľkých

schengenských štátov. V takomto prípade sa jedná o tzv. vízum s obmedzenou územnou platnosťou.

Podmienky pre pobyt na území ČR dlhší ako 3 mesiace sú upravené cudzineckým zákonom. Harmonizácia s ostatnými členskými štátmi Schengenu sa týka vydávania dlhodobých víz typu D a C, ktoré po dobu prvých troch mesiacov platnosti oprávňujú k pobytu i v iných schengenských štátoch. Podmienkou udelenia je splnenie podmienok požadovaných k udeleniu jednotného schengenského víza.

- Dlhodobé vízum – vízum k pobytu nad 90 dní (typ D alebo D + C) v prípade, že sú splnené podmienky pre udelenie jednotného schengenského víza, je vízum udelené ako vízum typu D + C. Ak cudzinec tieto podmienky nespĺňa, je udelené vízum typu D, ktoré oprávňuje cudzinca pri ceste do ČR iba k prechodu územím ostatných schengenských štátov, pričom doba prechodu môže trvať maximálne 5 dní. Vízum sa udeľuje s dobou platnosti na 1 rok, v prípade víza za účelom strpenia pobytu na území s dobou platnosti na dobu nevyhnutne nutnú, naviac však na dobu 1 roku;
- Dlhodobý pobyt – občan tretieho štátu prechodne pobývajúci na území ČR, ktorý tu hodlá pobývať po dobu dlhšiu ako 1 rok, je oprávnený podať žiadosť o vydanie povolenia k dlhodobému pobytu na príslušnom inšpektoráte cudzineckej polície; účelom dlhodobého pobytu potom môže byť zaistenie spoločného súžitia rodiny na území, štúdium na území, ochrana na území, vedecký výskum, zamestnanie (tzv. „zelená karta“) alebo postavenie personálu zastupiteľského úradu cudzieho štátu alebo medzinárodnej vládnej organizácie akreditovanej v ČR príp. jeho rodinného príslušníka.
- Trvalý pobyt – povolenie k trvalému pobytu sa vydáva štátnemu občanovi tretieho štátu po 5 rokoch nepretržitého pobytu v ČR, podmienky sú stanovené v cudzineckom zákone.

Dôležité vykonávacie predpisy vydané k vykonaniu niektorých ustanovení cudzineckého zákona:

- Vyhláška č. 368/1999 Sb., v platnom znení, ktorou sa stanoví náležitosti a počty fotografií vyžadovaných podľa zákona o pobytu cizinců;
- Vyhláška č. 274/2004 Sb., v platnom znení, ktorou sa stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek;

- Vyhláška č. 446/2005 Sb., v platném znění, kterou se stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního víza;
- Vyhláška č. 447/2005 Sb., v platném znění, kterou se stanoví výše nákladů na ubytování, stravování a přepravu po území České republiky cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění;
- Vyhláška č. 415/2006 Sb., v platném znění, kterou se stanoví technické podmínky a postup při pořizování a dalším zpracovávání biometrických údajů obsažených v nosiči dat cestovního dokladu.

Komunitární úprava:

Okrem vnútroštátnej úpravy sú podmienky vstupu a pobytu cudzincov upravované priamo záväznými predpismi ES/EÚ a od vstupu ČR do Schengenu dňa 21. 12. 2007 taktiež priamo záväznými schengenskými predpismi. Jedná sa predovšetkým o

- Tzv. Schengenský hraničný kódex z roku 2006²³

Predstavuje najvýznamnejší právny predpis EÚ, ktorý stanovuje pravidlá pre cezhraničný pohyb osôb. Právna úprava obsiahnutá v tomto kódexe zohľadňuje súčasné potreby ES vo vzťahu k ochrane vonkajších hraníc EÚ. Všetky osoby prekračujúce hranice podliehajú minimálnej kontrole, ktorej účelom je zistenie totožnosti predložením cestovných dokladov. Štátni príslušníci tretích krajín sú pri vstupe a výstupe na, či z územia členských krajín podrobovaní dôkladnej kontrole.

- Nariadenie Rady ES č. 539/2001²⁴

Týmto nariadením sa stanovuje zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc vízum, ako aj zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci sú od tejto povinnosti oslobodení.

²³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady ES č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa stanoví kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich cezhraničný pohyb osôb

²⁴ Nariadenie Rady ES č. 539/2001, ktorým sa stanoví zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc vízum, ako aj zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci sú od tejto povinnosti oslobodení

- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov slobodne sa pohybovať a pobývať na území členských štátov²⁵

Táto Smernica zakladá voľný pohyb osôb, ktorý predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu. V zmysle smernice majú občania Únie právo pobytu v hostiteľskom členskom štáte počas obdobia nepresahujúceho tri mesiace bez toho, aby podliehali akýmkoľvek podmienkam alebo formalitám iným, ako je požiadavka vlastnenia platného identifikačného dokladu. Občan iného členského štátu by mal mať počas svojho pobytu v inom hostiteľskom štáte dostatočné finančné zdroje, aby sa nestal sociálnou záťažou pre hostiteľský štát. Zmluva o založení ES umožňuje, aby sa zaviedli obmedzenia práva voľného pohybu a pobytu na základe výnimočných dôvodov ako je ohrozenie verejnej politiky, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Táto Smernica za účelom ochrany jednoty rodiny pokrýva aj slobodu pohybu a pobytu rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. Jej cieľom je umožnenie dlhodobého zdržiavania sa v iných členských krajinách za účelom podpory sociálnej súdržnosti, ktorá je jedným z hlavných cieľov Únie. Právo slobody pohybu a pobytu zahŕňa aj právo na výstup z členskej krajiny občanovi Únie len s platným cestovným dokladom alebo preukazom totožnosti, pri cestách do iného členského štátu. Smernica výslovne zakazuje zavedenie výstupných víz a iných podobných formalít. Takéto obmedzenie platí aj pri vstupných kontrolách. Občania Únie, ktorí sa legálne zdržiavali počas nepretržitého obdobia piatich rokov v hostiteľskom členskom štáte, majú právo trvalého pobytu v tomto členskom štáte.

- Smernica 2003/86/EC o práve na zjednotenie rodiny príslušníkov tretích krajín legálne sa zdržujúcich na území EÚ²⁶

Táto smernica rešpektuje základné práva a princípy stanovené v čl. 8 Európskej konvencie pre ochranu ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 a Listiny základných práv Únie. V zmysle tejto smernice majú príslušníci tretích krajín, ktorí sú držiteľmi povolenia k pobytu v členskom štáte vydaného na jeden rok a dlhšie („tzv. sponsor“), v záujme zjednotenia

²⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady ES 2004/38 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov slobodne sa pohybovať a pobývať na území členských štátov

²⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady ES 2003/86 o práve na zjednotenie rodiny príslušníkov tretích krajín legálne sa zdržujúcich na území EÚ

rodiny, právo na život so svojou rodinou (príslušníkmi tretích krajín) na území EÚ. Smernica povoľuje zjednotenie rodiny v dvoch prípadoch: keď bolo aspoň jednému členovi rodiny udelené postavenie utečenca a druhým prípadom je situácia, keď aspoň jeden člen rodiny pobýva legálne v jednom členskom štáte EÚ najmenej jeden rok a očakáva sa, že obdrží povolenie k trvalému pobytu. Vstup a pobyt možno príslušníkovi tretieho štátu využívajúcemu právo na zjednotenie rodiny odmietnuť z dôvodu výhrady verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a ochrany verejného zdravia. Po udelení pobytového povolenia v rovnakej dĺžke ako má udelený pobyt „tzv. sponsor“, má rodinný príslušník právo na vzdelávanie a zamestnanie v členskom štáte.

- Smernica č. 109/2003 EÚ o právach štátnych príslušníkov tretích štátov s dlhodobým pobytom na území Európskej únie²⁷

Táto smernica bola prijatá v záujme dosiahnutia hospodárskej a sociálnej súdržnosti ako základného cieľa ES a v záujme jednotnej úpravy pobytu príslušníkov tretích krajín v Európskej únii. Spomínaná smernica upravuje pobyt osôb, príslušníkov nečlenských krajín, ktoré majú na území niektorého členského štátu legálny pobyt v trvaní aspoň 5 rokov²⁸. Takýmto osobám potom môžu členské štáty, za podmienok ustanovených touto smernicou, udeliť trvalý pobyt. Podmienkami, ktoré smernica na udelenie trvalého pobytu vyžaduje, sú (i) preukázanie dostatočného finančného zabezpečenia; (ii) preukázanie účasti na zdravotnom poistení; (iii) splnenie tzv. „integračných podmienok“ v zmysle vnútroštátneho práva; (iv) členské štáty môžu zobrať do úvahy aj účasť na dôchodkovom poistení dotknutej osoby a plnenie si daňových povinností; a (v) takáto osoba nesmie narúšať verejnú bezpečnosť alebo poriadok.

Smernica neupravuje postavenie osôb z tretích nečlenských krajín, ktoré v niektorom členskom štáte majú postavenie študenta, utečenca alebo žiadateľa o postavenie utečenca a pod. Ak by sa takéto osoby na území

²⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady ES č.109/2003 o právach štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom na území EÚ

²⁸ Musí ísť ale o súvislé obdobie piatich rokov pričom krátkodobé pobyty v celkovej dĺžke piatich rokov sa nepočítajú.

členského štátu zdržiavali legálne, nezapočítava sa im táto doba do celkovej päťročnej doby legálneho pobytu na účely spomínanej smernice.

V zmysle ustanovení tejto smernice sú dôvodmi k odňatiu alebo strate oprávnenia na trvalý pobyt nasledujúce okolnosti: (i) osoba získala toto povolenie podvodom; (ii) osoba sa zdržiavala mimo územia členského štátu, ktorý vydal oprávnenie k trvalému pobytu, nepretržite pod dobu dlhšiu ako 12 mesiacov; (iii) osoba porušuje verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť; alebo (iv) osoba získala povolenie na trvalý pobyt v inom členskom štáte. Na základe získaného oprávnenia na trvalý pobyt má osoba z tretej krajiny právo na rovnaké zaobchádzanie ako domáci štátni príslušníci. Má právo najmä (i) na prístup k zamestnaniu a k výkonu samostatnej zárobkovej činnosti; (ii) na prístup k vzdelaniu; (iii) na uznanie diplomov, certifikátov a iných získaných kvalifikácií; (iv) na sociálne zabezpečenie podľa vnútroštátneho práva; (v) právo zdržiavať sa na území iného členského štátu po dobu dlhšiu ako tri mesiace, ak účelom tohto pobytu je výkon zamestnania alebo samostatne zárobkovej činnosti, alebo štúdia, alebo aj za iným účelom. Rovnaké práva majú aj rodinní príslušníci dotknutej osoby. Smernica zároveň ustanovuje minimálnu garanciu práv, ktoré má členský štát udeliť osobám z iných nečlenských krajín po získaní oprávnenia na trvalý pobyt.

2.5 Vycestovanie cudzinca z územia členských štátov Európskej únie

Štát pobytu nemá vzhľadom na nedostatok personálnej jurisdikcie a záväzku vernosti cudzinca právo brániť cudzincovi v odchode z jeho štátneho územia. Aj vnútorné právne predpisy členských štátov Európskej únie hovoria, že cudzinec môže kedykoľvek vycestovať z územia štátu pobytu do svojho domovského štátu. Cudzinec pri vycestovaní musí splniť tie isté podmienky ako pri vstupe na územie štátu. Predkladá platný cestovný pas opatrený vízom, ak je potrebné a pri prípadnej strate cestovného dokladu cudzinec predloží náhradný cestovný doklad. Hranicu môže prekročiť len na hraničných priechodoch, výnimky upravujú medzinárodné zmluvy medzi štátom pobytu a susednými štátmi. Povinnosťou cudzinca je taktiež podrobiť sa kontrole policajného útvaru pri vycestovaní.

Štát pobytu môže cudzinca z konkrétnych a oprávnených dôvodov dočasne zadržať. Odoprieť vycestovanie cudzincovi je však možné len v prípadoch taxatívne stanovených právnymi normami (napr. cudzinec, proti ktorému bol nariadený výkon rozhodnutia pre neplnenie vyživovacej povinnosti, alebo finančného záväzku, najmä voči štátu pobytu, ak je proti cudzincovi vedené trestné stíhanie, ak nevykonal trest odňatia slobody uložený súdom štátu pobytu a trest mu nebol odpustený alebo výkon trestu nebol premlčaný apod.).

Podľa § 92 cudzineckého zákona odoprie cudzinecká polícia vycestovanie cudzinca z územia ČR, ak ponechá na území ČR cudzinca mladšieho ako 15 rokov, ktorého je zákonným zástupcom a pri hraničnej kontrole nepredloží potvrdenie, že tento maloletý cudzinec pobýva na území ČR s cestovným dokladom, má udelené vízum a je zabezpečená úhrada nákladov spojených s obživou cudzinca, s jeho ubytovaním a liečením po dobu jeho pobytu na území ČR, prípadne nepredloží potvrdenie zdravotníckeho zariadenia, že tento cudzinec je hospitalizovaný, prípadne čestné prehlásenie zákonného zástupcu, že jeho vycestovanie nie je v rozpore so záujmami cudzinca, ktorého ponecháva na území Českej republiky.

V zmysle § 179 cudzineckého zákona nie je vycestovanie cudzinca možné v prípade dôvodnej obavy, že pokiaľ by bol cudzinec vrátený do štátu, ktorého je štátnym občanom alebo do štátu svojho posledného trvalého bydliska (ak je osobou bez štátneho občianstva), hrozilo by mu skutočné nebezpečenstvo vážnej ujmy a nemôže alebo nie je ochotný z dôvodu takéhoto nebezpečenstva využiť ochranu domovského štátu.

Právo na opustenie krajiny sa nespája aj s právom opätovne sa vrátiť na územie niektorého členského štátu.

2.6 Vyhostenie cudzinca z územia členských štátov Európskej únie

Vyhostenie možno charakterizovať ako jednostranné rozhodnutie štátu pobytu, ktoré cudzinca vykazuje zo štátneho územia (rozhodnutím súdu alebo správneho orgánu)²⁹. Štát ale nemôže cudzinca, ktorému povolil vstup na svoje územie, vyhostiť či vykázať bez udania dôvodu. Medzinárodné právo povoľuje vyhostenie cudzincov

²⁹ Potočný, M., Regner, V., Urban, J. a kol.: Slovník mezinárodního práva a politiky, Sloboda, Praha, 1998

z viacerých dôvodov. Zvyčajne sa jedná o ohrozovanie bezpečnosti a poriadku štátu pobytu, činnosť namierenú proti iným štátom, spáchanie trestného činu, neoprávnený pobyt alebo nedostatok existenčných prostriedkov. Podľa Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísanému v Ríme 4. 11. 1950, môže byť cudzinec, ktorý má povolený pobyt na území niektorého štátu, vyhostený iba na základe výkonu rozhodnutia prijatého v súlade so zákonom a musí mať možnosť uplatniť námietky proti svojmu vyhosteniu, možnosť dať preskúmať svoj prípad a dať sa zastupovať za týmto účelom pred príslušným úradom alebo osobou resp. osobami týmto úradom určenou/určenými. Dohovor zároveň zakazuje hromadné vyhostenie cudzincov³⁰. Podobne upravujú otázku vyhostenia i medzinárodné dokumenty univerzálneho charakteru, ako napr. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach z roku 1966, ktorý zakazuje svojvoľné vyhostenie cudzincov³¹.

Okrem úpravy v medzinárodnom práve je vyhostenie cudzincov podrobne upravované vo vnútroštátnych poriadkoch členských krajín. Zvyčajne sa potom jedná o vyhostenie podľa trestných zákonov a vyhostenie správne podľa pobytových zákonov toho ktorého štátu.

Tak napríklad podľa českého zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platnom znení, možno trest vyhostenia uložiť páchateľovi, ktorý nemá občianstvo Českej republiky a nie je osobou, ktorej by bolo priznané postavenie utečenca. Tento trest môže byť súdom uložený, ak to vyžaduje bezpečnosť ľudí alebo majetku alebo iný všeobecný záujem. Trest vyhostenia možno uložiť samostatne i v prípade, že trestný zákon vo zvlášťnej časti trest vyhostenia za daný trestný čin nestanovuje. Vyhostenie je samozrejme možné uložiť i vedľa iného trestu. Súd môže uložiť trest vyhostenia vo výmere od jedného roku do desať rokov alebo na dobu neurčitú. Pri rozhodovaní o dĺžke trvania trestu súd prihliada k stupni spoločenskej nebezpečnosti trestného činu, možnostiam nápravy a pomerom páchateľa a k stupňu ohrozenia bezpečnosti ľudí, majetku alebo iného všeobecného záujmu. Zároveň zákon vymedzuje i šesť prípadov, kedy súd trest vyhostenia neuloží. Predovšetkým ho neuloží v situácii, keď sa nepodarilo zistiť štátnu príslušnosť páchateľa, potom pokiaľ bol páchateľovi poskytnutý azyl a taktiež v prípade, že má páchateľ na území Českej republiky povolený dlhodobý pobyt, má tu pracovné a sociálne zázemie a uloženie trestu

³⁰ Protokol č.7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, 1984

³¹ Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, 1966, čl. 13

vyhostenia by bolo v rozpore so záujmom na spájaní rodín. Trest vyhostenia nebude uložený ani v prípade, že hrozí nebezpečenstvo, že páchatel' bude v štáte, do ktorého by mal byť vyhostený, prenasledovaný pre svoji rasu, národnosť, príslušnosť k určitej sociálnej skupine, politické alebo náboženské zmýšľanie alebo by vyhostenie vystavilo páchatel'a mučeniu či neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu či trestu. Trest vyhostenia sa taktiež neuloží, ak je páchatel' občanom EÚ alebo jeho rodinným príslušníkom bez ohľadu na štátnu príslušnosť a má na území ČR povolený trvalý pobyt alebo je cudzincom s priznaným právnym postavením dlhodobo pobývajúceho rezidenta na území ČR podľa pobytového zákona, za podmienky, že tu nie sú vážne dôvody pre ohrozenie bezpečnosti štátu alebo verejného poriadku. Ďalej súd neuloží, ak je páchatel' občanom EÚ a v posledných 10 rokoch nepretržite pobýva na území ČR za podmienky, že tu nie sú vážne dôvody pre ohrozenie bezpečnosti štátu. Hneď ako bol trest vyhostenia v trvaní od jedného roku do desiatich rokov vykonaný, hľadá sa na páchatel'a, ktorému bol uložený, ako keby nebol odsúdený³².

Podmienky správneho vyhostenia sú upravené v českom cudzineckom zákone. Správnym vyhostením sa rozumie ukončenie pobytu cudzinca na území, ktoré je spojené so stanovením doby k vycestovaniu z územia a doby, počas ktorej nebude cudzincovi umožnený vstup na územie štátu, ak existuje dôvodné nebezpečenstvo, že by mohol závažným spôsobom ohroziť verejný poriadok alebo bezpečnosť štátov Európskej únie, i doby pobytu, po ktorou sa neumožní cudzincovi vstup na územie zmluvných štátov. Doba, po ktorú sa neumožní vstup na územie, je stanovená dobou platnosti rozhodnutia. V odôvodnených prípadoch je možné rozhodnutím stanoviť hraničný priechod pre vycestovanie z územia³³. Rozhodnutie o správnom vyhostení sa vydáva na dobu platnosti od troch do desať rokov v závislosti od závažnosti dôvodov, pre ktoré bolo udelené.

I v správnom vyhostení platí zákaz vydania takéhoto rozhodnutia v prípade, že dôsledkom jeho vydania by bol neprimeraný zásah do súkromného alebo rodinného života cudzinca.

Je dôležité upozorniť na skutočnosť, že rozhodnutie o správnom vyhostení je možné vydať i občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi, ak ohrozuje bezpečnosť

³² Zákon č. 140/1961 Sb, trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 57

³³ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytě cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 118

štátu alebo závažným spôsobom narušuje verejný poriadok (s výnimkou občana, ktorý pobýva na území nepretržite po dobu najmenej 10 rokov) alebo ohrozuje verejné zdravie tým, že trpí závažným ochorením, pokiaľ k tomuto ochoreniu došlo do 3 mesiacov po vstupe na územie (§ 119 ods. 2 cudzineckého zákona).

V odôvodnených prípadoch je možné cudzinca, ktorému bolo doručené oznámenie o začatí konania o správnom vyhostení alebo o jeho správnom vyhostení bol právoplatne rozhodnuté, zaistiť. Takéto obmedzenie slobody však nesmie prekročiť 180 dní. Domovský štát vyhostenej osoby je povinný prijať svojho štátneho príslušníka, ktorý bol vyhostený.

I vyhostenie príslušníkov tretích krajín z členského štátu Európskej únie patrí k oblastiam, kde je potreba zjednotiť postupy a hlavne úzko spolupracovať pri samotnom vyhostení cudzinca. Aby nevznikali nezrovnalosti v následkoch vydania rozhodnutí o vyhostení, bola v roku 2001 Radou prijatá Smernica Rady 2001/40/EC o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení občanov tretích krajín³⁴. Táto smernica umožňuje, aby si členské štáty Európskej únie vzájomne uznávali rozhodnutia o vyhostení. To znamená, že pokiaľ jeden členský štát vyhostí občana nečlenského štátu EÚ, ktorý sa ale nachádza na území iného členského štátu EÚ, je povinnosťou štátu, na území ktorého sa nachádza, zaistiť jeho vyhostenie. Smernica sa vzťahuje na prípady vyhostenia z dôvodu ohrozenia verejného poriadku a národnej bezpečnosti, ktoré možno postihovať trestom odňatia slobody v trvaní minimálne jedného roka a na vyhostenie z dôvodu porušenia pravidiel vstupu a pobytu cudzincov na území štátu.

2.7 Povinnosti cudzincov v Európskej únii

Subjektívne práva by nemali žiadny význam bez zodpovedajúcich právnych povinností druhých subjektov nerušiť výkon subjektívnych práv, či niečo strpieť, dať alebo konať resp. nekonať. Realizácia týchto subjektívnych práv je závislá na plnení týchto povinností a ich ochrana spočíva v tom, že plnenie povinností je vymáhateľné. Právna povinnosť znamená „nutnosť správania sa účastníkov právneho vzťahu, vyplývajúceho z ustanovení právnej normy“³⁵. Povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

³⁴ Smernica Rady 2001/40 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení občanov tretích krajín

³⁵ Hungr, P., Prusák, J.: Objektívne a subjektívne práva, Brno, 1983, s.135

Povinnosti cudzincov môžeme rozdeliť na povinnosti vyplývajúce z právnych poriadkov štátov pobytu a povinnosti vyplývajúce z právneho poriadku domovského štátu.

Základnou povinnosťou cudzinca je dodržiavať právny systém štátu pobytu, to znamená dodržiavať všetky záväzné právne predpisy platné na území štátu pobytu. V prípade porušenia uvedených povinností nastáva sankcionovanie cudzinca. Táto povinnosť sa vzťahuje ako na cudzincov – príslušníkov tretích štátov, tak i na občanov členských štátov Európskej únie zdržujúcich sa na území iného členského štátu EÚ a samozrejme i na vlastných občanov štátu.

Ďalšou povinnosťou je chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. Ochrana životného prostredia spočíva v predchádzaní znečisťovaniu a poškodzovaniu životného prostredia. Zveľaďovanie životného prostredia možno charakterizovať ako cieľavedomé a aktívne pôsobenie človeka na prostredie, ktoré ho obklopuje, s cieľom zlepšiť jeho stav a zabezpečenie podmienok reprodukcie zdrojov. Cieľom ochrany kultúrneho dedičstva je zachovanie a prezentovanie tohto dedičstva pre nasledujúce generácie.

Okrem uvedených povinností, ktoré sa dotýkajú aj občanov členských štátov, ďalšie povinnosti ukladajú cudzincom - príslušníkom tretích štátov a občanom členských štátov zdržujúcich sa na území iného členského štátu, predovšetkým zákony o pobyte cudzincov v jednotlivých členských štátoch. Tieto taxatívne stanovujú povinnosti cudzincom najmä vo vzťahu k ich vstupu na územie členských štátov, k ich pobytu, vycestovaniu a pod. Jedná sa o povinnosť hlásiť zmenu mena a priezviska, osobného stavu, štátnej príslušnosti, údajov v cestovných dokladoch príslušnému policajnému útvaru, chrániť doklady vydané podľa zákonov o pobyte cudzincov pred stratou, krádežou, poškodením alebo zneužitím, ohlásiť ich stratu, krádež alebo poškodenie, dostaviť sa na výzvu na policajný útvar v súvislosti s konaním podľa zákonov o pobyte cudzincov, na žiadosť ubytovateľa predložiť cestovný doklad a vyplniť úradné tlačivo o hlásení pobytu, poskytnúť kompetentným štátnym orgánom údaje potrebné pre štatistické zisťovanie, podrobiť sa kontrole pri prekračovaní štátnych hraníc, na požiadanie preukázať finančné zabezpečenie pobytu, predložiť doklad o zdravotnom poistení, mať platný cestovný doklad a v prípade, že osoba podlieha vízovému režimu, platné vízum, žiadosti a doklady potrebné pre rozhodnutie o žiadosti vyhotovené v cudzom jazyku predkladať v overenom preklade do štátneho jazyka a pod.

Povinnosti zaväzujúce cudzincov – príslušníkov tretích krajín, a cudzincov – občanov Únie, sa tu v mnohom prekrývajú, dokonca sa dá povedať, že sa prekrývajú i s povinnosťami štátnych občanov toho ktorého štátu, myslím predovšetkým na povinnosť rešpektovať platné právne predpisy apod.

Na rozdiel od domácich občanov sú cudzinci aj počas pobytu na území cudzieho štátu viazaní k svojmu domovskému štátu štátoobčianskym zväzkom a najmä povinnosťou vernosti svojmu štátu. Sú taktiež povinní vrátiť sa na výzvu do vlasti, zdržať sa akejkoľvek činnosti namierenej proti domovskému štátu, zachovávať štátne tajomstvo a vykonávať vojenskú službu.

2.8 Spoločná prístahovalecká a migračná politika členských štátov Európskej únie

Vzhľadom k snahe o vytvorenie spoločnej prístahovaleckej, vízovej, migračnej a azylovej politiky členských štátov EÚ v zmysle Hlavy IV Zmluvy o ES, je vnútroštátna úprava tejto problematiky zjednocovaná a sú stanovené spoločné zásady pre pohyb občanov tretích krajín vo vnútri EÚ. Od 1. 1. 1999, kedy vstúpila Amsterdamská zmluva v platnosť, došlo k posilneniu právomoci Európskeho spoločenstva v oblasti voľného pohybu osôb. Z 3. piliera sa do 1. piliera presunuli opatrenia týkajúce sa azylovej a prístahovaleckej politiky a spolupráca v občianskoprávných veciach.

V otázke migračnej politiky sa názory jednotlivých štátov a politických smerov v nich líšia. Predovšetkým pred rozšírením Európskej únie v máji 2004 sa aktuálnou stala otázka migrujúcich pracovníkov z novo prístupujúcich krajín. Predstavitelia politických strán si pred rozširovaním Európskej únie nechávali vypracovávať najrôznejšie prieskumy a štúdie týkajúce sa očakávanej migrácie v snahe predísť negatívnym migračným vplyvom pracovníkov z novo prístupujúcich krajín zavedením prechodných opatrení. Vo väčšine prípadov bol dopad migrácie označený za „marginálny“ a prieskumy sa zhodovali vo fakte, že zavedenie prechodných období a odloženie otvorenia trhu práce o (nanajvýš) sedem rokov neodstráni motívy imigrácie, ktorým je predovšetkým disparita príjmov medzi bývalými kandidátskymi krajinami a vtedajšími členmi EÚ. V zásade sa však prieskumy ujednotili na poznaní, že dopady rozšírenia Európy budú a sú na niektoré sektory hospodárstva vyspelejších

členských krajín pozitívne a na iné negatívne, v konečnom dôsledku by ale mal byť dopad na pracovný trh únie vcelku pozitívny³⁶.

V oblasti spoločnej prisťahovaleckej politiky je úlohou Rady EÚ, aby v zmysle čl. 63 ods. 3 Zmluvy o ES prijímala opatrenia ohľadom prisťahovaleckej politiky. Najmä aby zjednocovala podmienky vstupu a pobytu a štandardy pre postup udelenia dlhodobého víza a povolenia pobytu, vrátane tých, ktoré smerujú k spojeniu rodín, členskými štátmi. Rada zohráva úlohu aj v prijímaní opatrení pre prekračovanie vonkajších hraníc členských štátov, vízových predpisov a predpisov týkajúcich sa pobytu. Dohliada na boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a nelegálnemu pobytu, a to vrátane vrátenia osôb, ktoré sa zdržujú v inom členskom štáte nelegálne.

V Zmluve o EÚ bola stanovená možnosť Rady na návrh Komisie prijať dočasné opatrenia v prípade, že by jeden alebo viac členských štátov bolo vystavených stavu núdze v dôsledku náhleho náporu občanov tretích štátov.

Dôležitým okamihom v oblasti spoločnej migračnej politiky bolo zasadnutie Európskej Rady v Tampere v dňoch 15.-16. októbra 1999. V priebehu rokovania, ktoré bolo rozdelené do štyroch komplexných blokov sa rozvinuli témy ako spoločný boj proti nelegálnej migrácii, ochrana vonkajších hraníc, readmisná politika Európskej únie a celkové riadenie migračných tokov v Európskej únii.

Z dôvodu potreby rozvoja týchto oblastí a vytvorenia spoločného legislatívneho rámca vo vzťahu k prezentovaným názorom Komisie a postojov Európskeho parlamentu, predložila v roku 2003 Komisia Správu o migrácii, integrácii a zamestnanosti COM(2003) 336-2003/2147(INI)³⁷. Správa bola prijatá za účelom, aby členské štáty vedeli zvládnuť príliv pracovných síl do EÚ vzhľadom na ich kapacity a možnosti. Dotkla sa možných problémov, ktoré pri vytváraní spoločnej migračnej politiky vznikajú, vzhľadom k diverzite národných migračných politík. Správa zohľadňovala skutočnosť, že migračná a integračná politika musia byť v súlade s bohatou európskou sociálnou, ekonomickou, cudzineckou a rozvojovou politikou a v súlade s množstvom príležitostí, ľudských práv, toleranciou a zohľadnením rozličností. Zdôraznila, že rozdielne skupiny migrantov vyžadujú rozličný prístup a politiku pre ich integráciu a že migračná integrácia sa týka nielen

³⁶ Citácia Norberta Waltera, hlavného ekonóma Deutsche Bank

³⁷ Report on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment (COM(2003) 336 - 2003/2147(INI)), Committee on Employment and Social Affairs, Claude Moraes

nových migrantov ale aj migrantov, ktorí na území členského štátu pobývajú dlhšiu dobu.

Na summite Európskej rady v Bruseli v dňoch 4.-5. novembra 2004 bol prijatý Haagský plán činnosti Európskej únie v oblasti justície a vnútorných vecí (vrátane migrácie a s ňou súvisiacich otázok). Haagský program časovo nasleduje po ukončenom päťročnom Tamperskom pláne. Nie je právne záväzným dokumentom, len akýmsi politickým programom pre obdobie ďalších piatich rokov. Obsahovo je Haagsky program skôr zameraný na boj proti terorizmu, bezpečnosť a boj s medzinárodnou kriminalitou, aj keď k jeho cieľom patrí aj otázka regulácie migračných tokov a kontrola vonkajších hraníc Európskej únie.

V snahe vytvorenia spoločného priestoru slobody, bezpečnosti a práva v Európskej únii sa jednotlivé migračné politiky členských štátov harmonizujú a vzájomne približujú. Európska únia sa usiluje o harmonizáciu právnych predpisov a správnej praxe jednotlivých štátov a formovanie spoločných politík v oblastiach, ktoré tradične spadajú do pôsobnosti ministerstiev vnútra a do súdnictva³⁸. Harmonizácia migračnej politiky členských štátov prebieha vedľa azylového práva a spolupráce pri ochrane vonkajších hraníc aj v oblasti spoločnej prisťahovaleckej a vízovej politiky, v oblasti boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu a integrácie cudzincov.

2.9 Spoločná vízová politika členských štátov Európskej únie

Čo sa týka spoločnej vízovej politiky, novo pristupujúce členské štáty EÚ museli po svojom vstupe prispôsobiť svoju vízovú politiku vízovej politike Únie. Podľa smerníc Európskej únie napr. po svojom vstupe Slovenská republika zaviedla víza krajinám, ktoré sú na tzv. čiernej listine. Ide o krajiny ako Kuba, Seychelské ostrovy alebo Juhoafrická republika. Tieto zväčša africké a ázijské krajiny vytvárajú pre Európske krajiny migračné riziko, preto Únia považovala za nutné sledovať ich vstup na územie Európskej únie prostredníctvom procesu udelenia víza.

Dôležitú úlohu v zjednocovaní spoločnej vízovej politiky členských štátov Európskej únie samozrejme zohralo jednotné schengenské vízum.

V zmysle ustanovení Vykonávacej dohody k Schengenskej dohode sa cudzincovi môže na území štátov Schengenskej dohody udeliť krátkodobé alebo dlhodobé

³⁸ Čížinský, P.: Úvod do priestoru slobody, bezpečnosti a práva Evropské unie, článok pre www.migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha, január 2005

vízum. Krátkodobé vízum je cestovné vízum, ktorého platnosť je obmedzená na dobu 3 mesiacov, t.j. pobyt cudzinca na území krajín Schengenskej dohody v jednom polroku nesmie byť dlhší ako 3 mesiace alebo tranzitné vízum, ktoré jeho držiteľovi umožňuje prechod cez teritória štátov Schengenskej dohody, v časovom intervale, ktorý nesmie byť dlhší ako 5 dní, a to maximálne dvakrát, výnimočne viackrát. Cestovný pas cudzinca musí mať dlhšiu lehotu platnosti ako samotné vízum. Dlhodobé vízum oprávňuje jeho držiteľa na voľný pohyb v rámci krajín Schengenskej dohody po dobu dlhšiu ako tri mesiace, pričom je vydané niektorými z krajín Schengenskej dohody vo forme národného víza v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou tejto krajiny. schengenské vízum oprávňuje na vstup do všetkých schengenských štátov. Cudzinec, ktorý vlastní vízum vystavené jedným zo zahraničných zastupiteľstiev štátu schengenskej skupiny a ktorého územná platnosť nie je ohraničená, môže sa v rámci platnosti tohto víza zdržiavať s cieľom návštevy aj v ďalších štátoch Schengenu. Platí to pre víza udelené na účel návštevy alebo obchodu na pobyt nepresahujúci 90 dní v jednom polroku, ako aj pre tranzitné a letecké víza.

Na základe schengenského acquis môže vízum nahradiť platné povolenie k pobytu od členského štátu schengenského priestoru spoločne s cestovným dokladom. Štátny príslušník tretieho štátu, ktorý predloží cestovný pas a platné povolenie k pobytu vydané členským štátom schengenského priestoru, môže vstúpiť do iného členského štátu schengenského priestoru na krátku dobu bez toho, aby potreboval vízum.

Žiadosť o schengenské vízum sa podáva na veľvyslanectve alebo konzuláte členského štátu, ktorý hodlá cudzinec navštíviť. Ak chce navštíviť niekoľko členských štátov schengenského priestoru, žiadosť o vízum podá na veľvyslanectve alebo konzuláte krajiny, ktorá je hlavou destináciou. Pokiaľ sa hlavná destinácia určiť nedá, žiadosť sa podáva na veľvyslanectve alebo konzuláte krajiny, ktorá je prvým vstupným miestom. Vo výnimočných prípadoch môžu vízum udeliť pohraničné orgány, musia však byť splnené podmienky stanovené v čl. 5 Schengenského hraničného kódexu.

Platnosť schengenského víza zaniká, ak (i) skončí platnosť víza, (ii) vyprší platnosť cestovného dokladu, (iii) cudzinec vyčerpá finančné prostriedky pre ďalší pobyt, (iv) v medzičasom bude vykonaný záznam v SIS o odoprení vstupu a/alebo v prípade, že sa cudzinec previní proti verejnému poriadku alebo bezpečnosti štátu.

Nečlenské krajiny Schengenskej dohody sú rozdelené do troch skupín. Na tzv. „bielom zozname“ sa nachádza 26 krajín, s ktorými majú všetky signatárske krajiny bezvízový styk. „Šedý zoznam“ obsahoval krajiny, ktorých občania potrebovali vízum pre vstup do niektorých členských krajín a na „čiernom zozname“ sú krajiny, ktorých obyvatelia potrebujú víza do celej oblasti Schengenu. Podľa novej vízovej politiky sa krajiny na „šedom zozname“ od roku 1999 priradili do dvoch zostávajúcich kategórií.

Európska únia vedie s nečlenskými krajinami Schengenskej dohody rozhovory a v rámci takýchto dialógov pripravuje tzv. „akčné plány vzájomnej vízovej politiky“, v ktorých sa okrem iného dojednávajú zjednodušené postupy v oblasti vízového styku. Tak napríklad reakciou Európskeho spoločenstva na zavedenie trvalého bezvízového styku pre občanov Únie zo strany Ukrajiny v júli 2005 bolo prijatie dohody o zjednodušení systému vydávania krátkodobých víz pre občanov Ukrajiny na schengenskom území.

Pre štátnych príslušníkov krajín, u ktorých sa všeobecne predpokladá zvýšené ohrozenie národnej bezpečnosti alebo nelegálnej migrácie, je predpísané tzv. konzultačné konanie. Udelenie víza v tomto prípade závisí od súhlasu ústredných orgánov príslušných štátov Schengenskej dohody, ktoré túto konzultáciu požadujú. Významným praktickým pomocníkom sú vzájomne prepojené kancelárie pre konzultáciu centrálnych orgánov – tzv. kancelárie VISION (Visa Inquiry Open – Border Network).

Ďalším praktickým dopadom uplatňovania myšlienky spoločnej vízovej politiky Európskej únie v praxi je prijatie Nariadenia rady ES č. 1683/95, ktoré za účelom zjednodušenia používania schengenského víza ustanovilo jednotný formát víz.

Spoločná vízová politika teda ide cestou vzájomnej kooperácie s nečlenskými štátmi a cieľom má byť postupné vytváranie spoločných vízových úradov, kde by cudzinci mohli žiadať o schengenské víza. Táto požiadavka zaznela už v Tampere, ale doposiaľ sa neprikrilo k jeho realizácii.

2.10 Spoločná azylová politika členských štátov Európskej únie

Potreba vytvorenia spoločnej azylovej politiky vznikla zo skutočnosti, že udeľovanie azylu je plne v kompetencii národných orgánov. Vzhľadom k diverzite právnych poriadkov členských štátov a rozličných postupov v oblasti azylu vznikla

neprehľadná a komplikovaná situácia pri spracovávaní žiadostí o azyl. Túto situáciu mal v 90. rokoch vyriešiť **Dublinský dohovor**³⁹. Hoci bol podpísaný 15. júna 1990, do platnosti vstúpil až 1. 9. 1997. Jeho cieľom bolo koordinovať činnosť služieb členských štátov pre dokonalejšie zaručenie práv žiadateľov o azyl a zároveň zabrániť zneužívaniu tohto práva. Členské štáty mnohokrát ponechávali žiadateľa o azyl v neistote ohľadom výsledku jeho žiadosti a presúvali si medzi sebou zodpovednosť za posudzovanie žiadosti azylanta. V Dublinskom dohovore bolo teda stanovené pravidlo, že žiadosť o azyl v ktorejkoľvek členskej krajine ES bude posudzovaná iba jedným štátom, ktorý bude určený podľa vopred stanovených kritérií (zodpovednosť za posúdenie žiadosti o azyl náleží tomu členskému štátu, ktorý je zodpovedný za kontrolu vstupu cudzinca na územie členských štátov). V prípade, že žiadateľ o azyl s tým súhlasí, predloženú žiadosť o azyl môže posúdiť aj iný členský štát ako ten, ktorému podľa Dohovoru patrí povinnosť posúdiť žiadosť. Podobnú fakultatívnu možnosť posúdenia žiadosti má i členský štát z humanitárnych dôvodov, pravdaže len vtedy, ak o to žiadateľ požiada. Dublinský dohovor zároveň zaručil jednotlivým členským štátom právo poslať žiadateľa o azyl do tretieho štátu⁴⁰.

Krok vpred v oblasti azylovej politiky znamenala aj už spomínaná schôdzka v Tampere, kde boli vytýčené záväzné termíny pre prijatie zmlúv a legislatívy potrebných na zavedenie spoločnej azylovej a migračnej politiky. V Tampere si členské štáty ES stanovili dlhodobý cieľ, a to že predpisy EÚ by mali viesť ku spoločnému postupu pri udeľovaní azylu a k jednotnému statusu pre osoby, ktorým už bol udelený azyl, ktorý bude platiť na celom území. Základom spoločného európskeho azylového systému bude plné uplatňovanie **Ženevského dohovoru o utečencoch** z 28. 7. 1951, doplneného **Newyorským protokolom** z 31. 1. 1967. Má sa tak zaručiť, aby nikto nebol vrátený tam, kde by bol vystavený perzekúcii, t.j. dodržiavanie zásady non-refoulement (zákaz vrátenia). V tejto súvislosti je treba zmieniť tiež spoločný postoj o harmonizovanom používaní definície pojmu utečenec⁴¹.

³⁹ Pôvodne bola azylová problematika v rámci spolupráce členských štátov ES zakotvená v Schengenskej vykonávacej dohode z roku 1990 v kapitole 7. Keďže však signatármi Schengenských dohôd neboli všetky členské štáty, prijalo Európske spoločenstvo Dublinský dohovor.

⁴⁰ Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009

⁴¹ Spoločný postoj č. 96/196/JVV z 4. 3. 1996 definovaný Radou na základe článku K.3 Zmluvy o EÚ o harmonizovanom používaní definície pojmu utečenec v čl. 1 Ženevského dohovoru

Predpoklady pre postupnú „komunitarizáciu“ azylových pravidiel vytvorila **Zmluva o ES v článku 63**. Tu bolo stanovené, že Rada prijme v súlade s Dohodou z 28. 7. 1951 a Protokolom z 31. 1. 1967 o postavení utečencov a ďalšími dohodami o opatreniach ohľadom azylu: (i) kritériá a postupy pre určenie členského štátu, ktorý je príslušný pre posudzovanie žiadosti o azyl, ktorú podal štátny príslušník tretieho štátu v jednom z členských štátov; (ii) minimálne štandardy pre prijímanie uchádzačov o azyl; (iii) minimálne štandardy pre uznanie štátnych príslušníkov tretích krajín za utečencov; a (iv) minimálne štandardy pre postup členských štátov pri udeľovaní či odnímaní statusu utečenca.

Rada ďalej prijme opatrenia týkajúce sa vysídlených osôb v oblastiach (i) minimálnych štandardov pre prechodnú ochranu vysídlených osôb z tretích štátov, ktoré sa nemôžu vrátiť do štátu svojho pôvodu a osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a (ii) podpory vyváženého rozdelenia záťaže, ktorá je spojená s prijímaním utečencov a vysídlených osôb a s jeho dôsledkami pre členské štáty. Z pohľadu realizácie stanovených priorít je treba konštatovať, že veľká časť zámerov bola skutočne vykonaná.

Návrh Európskej ústavnej zmluvy tiež predpokladal jednotný azylový status platný v celej EÚ, spoločný postup pri udeľovaní a odnímaní azylu a vytváraní partnerstiev s tretími krajinami i pri usmerňovaní tokov žiadateľov o azyl. Spoločná politika EÚ musí byť v súlade so Ženevským dohovorom o postavení utečencov. V návrhu Európskej ústavnej zmluvy bolo konštatované, že všetky členské štáty EÚ si uvedomujú nevyhnutnosť poskytovať utečencom a vysídleným osobám náležité podmienky prijatia a potrebu realizovať spravodlivé a účinné azylové postupy, aby boli chránené práva osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu.

Utečencom musí byť umožnené zdieľať hodnoty stanovené v Listine základných práv Únie. Členské štáty musia zabezpečiť účinné začlenenie týchto osôb do života spoločnosti, podporovať ich v postupnom sociálnom, ekonomickom a kultúrnom splynutí s prostredím, v ktorom žijú.

V európskom regionálnom kontexte majú veľký význam nielen medzinárodné zmluvné úpravy v oblasti azylu a utečeneckého práva, existujúce v rámci Európskej únie, ale i rozhodnutia niektorých orgánov EÚ v tejto oblasti, ktoré sú dôkazom vytvárania jednotnej praxe v rámci EÚ. Napr. Rozhodnutie Rady

č.2000/596/ES, ktorým bol zriadený Európsky fond pre utečencov na obdobie 2000-2004 ⁴².

Podobne v záujme zaistenia solidarity medzi členskými štátmi a vo vzťahu k prijímanej spoločnej legislatíve v oblasti azylu bol zriadený Európsky fond pre utečencov aj na obdobie rokov 2005-2010. Pomoc tohto fondu je zameraná na príslušníkov tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré majú právne postavenie vymedzené Ženevskou dohodou z 28. 6. 1951 o právnom postavení utečencov a protokolom k tejto dohode z roku 1961 a príslušnými smernicami.

Pre úplnosť je treba spomenúť akty Únie upravujúce azylový systém podľa Ženevského dohovoru, ako Nariadenie Rady č. 343/2003, ktoré stanovuje kritéria a mechanizmy pre určenie štátu príslušného k posúdeniu žiadosti o azyl podanej v niektorom členskom štáte EÚ štátnym občanom tretej krajiny podľa čl. 63 odst. 1 písm. a)⁴³; Smernicu Rady č. 2003/9/ES stanovujúcu minimálne štandardy pre prijatie žiadateľov o azyl podľa čl. 63 odst. 1 písm. b)⁴⁴; Smernicu Rady č. 2004/83/ES o minimálnych zárukách pre udeľovanie a odnímanie statusu utečenca a komplementárnych foriem ochrany v členských štátoch EÚ⁴⁵ a Smernicu Rady č. 2004/85/ES o minimálnych zárukách pre konanie o postavení utečenca⁴⁶. Tieto smernice vykonávajú čl. 63 ods. 1 písm. c), ods. 2 písm. a) a v určitom zmysle aj čl. 63 odst. 3 písm. a) Zmluvy o ES.

Nariadenie Rady č. 343/2003, tzv. Dublin II, nahradil Dublinský dohovor (ten zostal v platnosti a uplatňuje sa len medzi Dánskom a ostatnými členskými štátmi Únie). Podľa tohto nariadenia sa žiadosťou o azyl rozumie žiadosť podaná štátnym príslušníkom tretieho štátu, ktorú je možné chápať ako žiadosť o medzinárodnú ochranu zo strany členského štátu podľa Ženevského dohovoru. Každá žiadosť o medzinárodnú ochranu sa považuje za žiadosť o azyl, ak štátny príslušník tretieho štátu výslovne nežiada o iný druh ochrany, o ktorý je možné požiadať samostatne. Cieľom sledovaným predmetným nariadením je spravodlivo rozložiť finančné bremeno spojené s konaním o udelení azylu a starostlivosť o žiadateľov o azyl medzi

⁴² Rozhodnutie Rady č. 2000/596/ES zriaďujúce Európsky fond pre utečencov

⁴³ Nariadenie Rady č. 343/2003, ktoré stanovuje kritéria a mechanizmy pre určenie štátu príslušného k posúdeniu žiadosti o azyl podanej v niektorom členskom štáte EÚ štátnym občanom tretej krajiny

⁴⁴ Smernica Rady č. 2003/9/ES stanovujúca minimálne štandardy pre prijatie žiadateľov o azyl

⁴⁵ Smernica Rady č. 2004/83/ES o minimálnych zárukách pre udeľovanie a odnímanie statusu utečenca a komplementárnych foriem ochrany v členských štátoch EÚ

⁴⁶ Smernica Rady č. 2004/85/ES o minimálnych zárukách pre konanie o postavení utečenca

členské štáty Únie; zabrániť nekontrolovateľnému sekundárnemu pohybu cudzincov po území členských štátov EÚ; predchádzať problému tzv. asylum shopping, tj. situácii, kedy by žiadatelia podávali súčasne či postupne žiadosti v rôznych členských štátoch a pokúšali sa tak získať azyl v štátoch, ktoré považujú za benevolentnejšie; a zaručiť právo žiadateľa o azyl na riadne preskúmanie jeho žiadosti jedným z členských štátov. Nariadením má byť zaručené, aby každá žiadosť o azyl podaná cudzincom z tretieho štátu v niektorom z členských štátov bola zásadne preskúmaná iba jedným štátom. Len tento štát urobí konečné rozhodnutie o žiadosti o azyl a v prípade jej zamietnutia zabezpečí odchod cudzinca z územia Európskej únie⁴⁷.

Podľa tohto nariadenia môže každý členský štát z humanitárnych dôvodov spojiť rodinných príslušníkov a iných závislých príbuzných, aj keď nie je zodpovedným štátom pre posúdenie žiadosti podľa kritérií stanovených týmto nariadením. Dotknutá osoba však musí vyjadriť s takýmto postupom súhlas.

Významným pomocníkom pri uľahčení aplikácie uvedeného nariadenia č. 343/2003 je systém Eurodac, zriadený a spravovaný Európskou komisiou. V rámci Európskej komisie bola zriadená ústredná jednotka, ktorá je vybavená elektronickým systémom na rozoznávanie odtlačkov prstov. Každý členský štát povinne sníma odtlačky prstov žiadateľov o udelenie azylu, cudzincov nelegálne prekračujúcich vonkajšiu hranicu Únie a cudzincov zadržaných pri nelegálnom pobyte na území Únie a zasiela ich do ústrednej jednotky, ktorá potom zaslané odtlačky porovná so svojou databázou a obratom zašle správu o výsledku príslušnému členskému štátu.

Smernica Rady č. 2004/83/ES, tzv. kvalifikačná smernica, obsahuje kritériá, podľa ktorých sa posudzuje, či príslušník tretieho štátu hľadajúci ochranu v Únii je utečencom alebo potrebuje inú, subsidiárnu ochranu. Hlavným cieľom tejto smernice je zaistiť, aby členské štáty používali spoločné kritériá pre zisťovanie totožnosti osôb, ktoré medzinárodnú ochranu skutočne potrebujú a ďalej zaistenie minimálnej úrovne výhod pre tieto osoby.

Smernica Rady č. 2004/85/ES, tzv. procedurálna smernica stanovuje minimálne normy pre konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca. Utečencom sa v zmysle tejto smernice rozumie štátny príslušník tretieho štátu, ktorý v dôsledku odôvodnených obáv z prenasledovania z dôvodov rasy, náboženstva, národnosti,

⁴⁷ Pikna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu, LINDE PRAHA a.s., 2007, s. 206

politických názorov alebo príslušnosti k určitej spoločenskej vrstve je mimo krajinu svojej štátnej príslušnosti a nemôže alebo nechce v dôsledku uvedených obáv využívať ochranu dotyčného štátu.

V roku 2005 bol schválený európsky azylový systém (CEAS), ktorý by mal byť stabilizovaný do roku 2010 a mal by zaistiť rovnaké informačné zdroje pre správne i súdne orgány členských štátov, ako aj dodržiavanie spoločných štandardov a základných princípov v oblasti azylu.

Odhodlanie Európskej únie budovať spoločný azylový systém a rozpracovávať subsidiárnu ochranu bolo stanovené i v už spomínanom **haagskom päťročnom programe**. Program sa okrem iného snaží klásť väčší dôraz na budovanie vzťahov s krajinami pôvodu migrantov a na rozvojovú pomoc.

Záverom je možné konštatovať, že spoločná azylová politika, vrátane spoločného európskeho azylového systému, je súčasťou cieľov Európskej únie spočívajúcich v postupnom vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a práva a v oblasti európskeho cudzineckého práva má svoje nezastupiteľné miesto.

3 Právne postavenie občanov Únie

3.1 Občianstvo Únie

3.1.1 Pojem občianstvo Únie

Legálny rámec pre občianstvo Únie vytvorila Maastrichtská zmluva. V zmysle čl. 17 Maastrichtskej zmluvy **každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu, je občanom Únie**⁴⁸. Spôsob nadobudnutia občianstva k niektorému z členských štátov EÚ pritom nie je rozhodujúci.

Definíciu občianstva potom zaviedlo španielske memorandum k vyššie citovanému 17 článku Zmluvy o EÚ, v ktorom sa hovorilo, že: „Občianstvo je osobné a nezczudziteľné právne postavenie štátnych príslušníkov členských štátov EÚ. Tieto osoby realizujú svoje špeciálne oprávnenia, vznikajúce vzhľadom k príslušnosti k Únii na jej území, a to bez ujmy na postavenie príslušníka členského štátu Únie“.

Debata o európskom občianstve sa v nasledujúcom období zamerala na otázku, či má mať priamy účinok alebo nie. Tu sa prejavilo odlišné nazeranie na koncept občianstva Únie zo strany jednotlivých členských štátov. Štáty ako Dánsko či Veľká Británia sa od začiatku postavili proti vytvoreniu konceptu jednotného úijného občianstva, pretože sa obávali, že by členské štáty mohli stratiť možnosť rozhodovať o tom, kto je občanom jeho štátu a teda aj občanom Únie. Reakciou bolo doplnenie definície občianstva Únie Amsterdamskou zmluvou o ustanovenie, že „Občianstvo únie doplňuje a nenahradzuje štátne občianstvo“⁴⁹.

V súlade s Amsterdamskou zmluvou teda môžeme konštatovať, že obe občianstva, štátne a občianstvo Únie sú vo vzťahu kohabitácie, ale občianstvo členského štátu je primárne a občianstvo Únie derivované. V tomto zmysle koncepcia EÚ zvyrazňuje, že občianstvá národných štátov sú chránené a taktiež rešpektujú ústavnoprávnu identitu členského štátu politickú, historickú i spoločenskú⁵⁰. Pre porovnanie, v Spojených štátoch amerických je federálne občianstvo nadradené občianstvu

⁴⁸ „Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union.“

⁴⁹ „Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship“

⁵⁰ Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. a kol.: Ústavní právo Evropské unie, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003, s. 40

národnému a osoba môže získať národné občianstvo, len keď predtým nadobudla občianstvo Spojených štátov amerických.

Koncept európskeho občianstva teda neruší väzbu príslušnosti a vernosti vo vzťahu k členskému štátu, ale občianstvo Únie je považované za "dodatočnú a komplementárnu občiansku identitu, ktorá v sebe zahŕňa ostatné identity, ako napríklad národnú či regionálnu identitu; alebo za identitu, ktorá vzájomne pôsobí a niekedy kolидуje s ostatnými občianskymi identitami"⁵¹.

Občianstvo Únie zahŕňa jednak existujúce a rozširujúce sa hospodárske práva, jednak práva politické. Únijné občianstvo je výrazom rozšírenia pojmu občianstvo ako súčasti spoločného trhu predovšetkým o práva politické, aj keď základom zostávajú základné tržné slobody, ktoré sa postupne rozšírili o sociálnu dimenziu.

3.1.2 Historický vývoj občianstva Únie

Európske občianstvo vznikalo súbežne so zmluvami. Niektoré práva súvisiace s občianstvom v Spoločenstve existovali už oddávna, niektoré boli výsledkom zložitého vývoja Európskej únie. Vzhľadom ku skutočnosti, že európske občianstvo sa odvíja od štátneho občianstva jednotlivých členských štátov, formovanie inštitútu európskeho občianstva úzko súviselo so snahou o medzinárodno-právnu úpravu štátneho občianstva a štátnej príslušnosti vôbec.

Záujem o medzinárodné zjednotenie úpravy tohoto inštitútu možno datovať už do 60. rokov minulého storočia, keď Rada Európy iniciovala vznik **Dohovoru o zmenšení počtu prípadov viacnásobnej štátnej príslušnosti**. V snahe zabezpečiť, aby jedna osoba mala iba jedno občianstvo, bol prijatý dodatkový protokol o oznamovacej povinnosti v prípade, že sa štátny príslušník jedného štátu stane občanom iného štátu. Vzniknutá povinnosť ukončiť existujúci štátoobčiansky pomer v prípade, že chcel občan získať nové občianstvo, sa nestretla s priaznivými reakciami štátov a mnohé ustanovenia tohoto dohovoru museli byť postupne podstatne modifikované.

Až v priebehu 90. rokov 20. storočia došlo ku komplexnejšej úprave štátneho občianstva, a to prijatím **Európskeho dohovoru o štátnom občianstve z roku 1997**. V tomto dohovore je zdôraznené právo štátu ako suveréna určiť pravidlá

⁵¹ Garcia, M., Tegelaars, M.: Vytváranie európskeho občianstva, The Good Society, 2/2003, pôvodný text na stránke SFPA, stránka Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku

nadobudnutia štátneho občianstva. Vnútroštátne pravidlá musia byť akceptované ostatnými štátmi za predpokladu, že nie sú v rozpore s inými medzinárodnými zmluvami, s medzinárodno-právnymi obyčajami a všeobecnými zásadami. Podľa tohoto dohovoru sa štáty majú chovať tak, aby preventívne bránili štátoprávnomu bezdomovectvu. Nikto nesmie byť bezprávne, či v dôsledku nesprávneho úradného postupu zbavený občianstva. Uzatvorenie či zánik manželstva nesmie byť skutočnosťou, ktorá priamo zo zákona zakladá zmenu štátnej príslušnosti. Ustanovenia dohovoru neobmedzujú právo štátu vymedziť vnútroštátnym predpisom, či si jeho občania, ktorí majú občianstvo iného štátu, jeho občianstvo môžu ponechať, či nadobudnutie alebo zachovanie štátnej príslušnosti je podmienené vzdaním sa alebo stratou cudzieho občianstva. Dohovor zaručuje ochranu legálnym a trvalým rezidentom, ktorým zachováva právo na riadne prejednanie žiadosti o udelenie občianstva. Výslovne je zakázaná podmienka trvalého pobytu presahujúceho dĺžku 10 rokov. Strata štátnej príslušnosti je prípustná len v taxatívne vymedzených dôvodov, ako napr. v prípade, keď sa občan natrvalo usadí v inom štáte a nehrozí, že zostane bez štátnej príslušnosti, v prípade dobrovoľnej služby v zahraničných ozbrojených silách, jednania, ktoré vážne poškodzuje životné záujmy štátu alebo v prípade nedostatočnej skutočnej väzby medzi štátom a občanom s obvyklým pobytom v zahraničí apod. Každý štát je podľa tohoto Dohovoru zaviazaný umožniť občanom zrieknuť sa svojho občianstva v prípade, že sa takýmto spôsobom nestanú osobami bez štátnej príslušnosti. Zároveň sú štáty povinné umožniť bývalým štátnym príslušníkom navrátenie štátneho občianstva, pokiaľ splňujú podmienku trvalého pobytu. Európsky dohovor o štátnej príslušnosti má za cieľ podporovať postupný vývoj právnych princípov, ktoré sa týkajú štátnej príslušnosti, rovnako ako ich preberanie do národného právneho rámca. Zároveň ale stanovuje, že ďalšia harmonizácia národných politík je dlhodobý cieľ, čo je vzhľadom na ponechanie rozhodovacej právomoci o tom, kto sa stane štátnym občanom, na uvážení národných štátov, celkom pochopiteľné.

V Európskej únii sa skloňovala otázka občianstva Únie už v sedemdesiatych rokoch, keď vznikla pracovná skupina pre otázky euroobčianstva. Inštitút euroobčianstva sa postupne rozvíjal predovšetkým vďaka otvorenej otázke o možnosti zabezpečiť občanom Európskej únie viac práv.

V júli 1990 Európsky parlament prijal rezolúciu o medzivládnej konferencii, v ktorej vyzval k začleneniu do zmlúv ustanovenia týkajúce sa európskeho občianstva v oblasti volebného práva občanov Európskej únie v obecných a európskych voľbách

v členských štátoch pobytu. Ďalej Európsky parlament navrhoval inkorporáciu ustanovení týkajúcich sa základných ľudských práv a slobôd a ustanovení zakazujúcich rasizmus a xenofóbiu.

Pravidelným inštitútom európskeho práva sa európske občianstvo stalo až prostredníctvom **Maastrichtskej zmluvy**, ktorá európske občianstvo definovala v článku 17. Maastrichtská zmluva posunula pojem „občianstvo Únie“ spomínaný hneď úvode textu oveľa ďalej. Zachytáva právo voliť hlasovať v európskych a komunálnych voľbách a diplomatickú a konzulárnu ochranu ktorýmkoľvek členským štátom za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu na území tretieho štátu, kde členský štát, ktorého je občan štátnym príslušníkom, nemá svoje zastúpenie. Maastrichtská zmluva taktiež zriadila úrad Ombudsmana a uzákonila petičné právo.

Keďže konkrétne práva obsiahnuté v Maastrichtskej zmluve len veľmi málo rozšírili existujúce práva väčšiny občanov Únie, diskusia, ktorá sa následne rozprúdila, ovplyvnila verejnú mienku do takej miery, ako samotné zavedenie týchto práv. Po prijatí Maastrichtskej zmluvy sa v akademických i politických kruhoch rozprúdila diskusia o obmedzenom uplatňovaní princípu európskeho občianstva. Za jedno zo zásadných obmedzení bolo považované zachovanie dimenzie národných štátov - občanmi Únie sa mohli stať len občania členských štátov. V dôsledku toho zostalo približne 50 mil. ľudí, ktorí žijú na území členských štátov, bez európskeho občianstva⁵¹.

V októbri 1997 zaviedla **Amsterdamská zmluva** dodatky k princípu európskeho občianstva v článkoch 17 a 21. Amsterdamská zmluva jednoznačne uvádza, že občianstvo Únie je komplementárne a nenahrádza občianstvo národných štátov. Občianstvo členského štátu EÚ je teda podmienkou získania občianstva Únie, pričom občianstvo Únie doplní práva zaručované občianstvom členských štátov. Amsterdamská zmluva navyše zaručila občanom Únie nové právo. Každý občan Únie sa odvtedy môže obrátiť na Parlament, Radu, Komisiu, Súdny dvor, Dvor audítorov, Ekonomickú a sociálnu komisiu, Komisiu pre regióny a Ombudsmana v ktoromkoľvek z 21 jazykov EÚ a dostane odpoveď v rovnakom jazyku. Okrem toho Amsterdamská zmluva formálne posilnila právomoc Európskeho súdneho dvora v tom zmysle, že má dohliadať na ochranu a rešpektovanie základných práv a slobôd zo strany európskych inštitúcií. Pre podnikateľov znamenalo prijatie Amsterdamskej zmluvy právo na informácie súvisiace so šetrením Komisie o ich hospodárskej

činnosti a právo na ich ochranu. Amsterdamská zmluva rozšírila práva občanov aj začlenením tzv. antidiskriminačnej klauzuly na báze pohlavia, rasy alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo vierovyznania, telesného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie do Zmluvy.

V Európskej únii je ďalej zabezpečené rovné postavenie mužov a žien v práci a v živote vôbec. Amsterdamský summit posunul taktiež chápanie práva na vyznanie v rámci Únie. Únia garantuje právo cirkví a náboženských spoločností pôsobiť na jej území, pokiaľ nenarušujú vnútornú bezpečnosť alebo verejný poriadok. Amsterdamská zmluva vniesla do procesov európskej integrácie množstvo pozitívnych prvkov, ktoré tento proces urýchľujú, ale zároveň európsky kontinent zjednocujú. Jedným z cieľov Amsterdamskej zmluvy bolo prispieť k posilneniu „Európy občanov“, t.j. humánnejšej Európy, bližšie k občanovi⁵².

Na decembrovom summite v **Nice** navyše Európska rada privítala spoločnú deklaráciu Rady ministrov, Európskeho parlamentu a Komisie o Charte základných práv, ktorá v jednom texte kombinuje občianske, politické, ekonomické, sociálne a spoločenské práva, ktoré boli dovtedy súčasťou rôznych medzinárodných, európskych a národných právnych aktov. Spomínané práva vychádzajú zo základných práv a slobôd uznaných v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a z ústavných tradícií jednotlivých členských krajín EÚ. Hoci Charta ešte nie je právne záväzná, občania a súdne rozhodnutia sa už na ňu odvolávajú. Na rozdiel od základných zmlúv vznikla novým spôsobom, ktorý predstavoval dôležitý krok smerom k vytvoreniu európskej občianskej sféry⁵¹.

Zmluva z Nice obsahuje deklaráciu volajúcu po hlbšej a rozsiahlejšej debate o budúcnosti Európskej únie. Táto debata skutočne začala v roku 2001. Výsledkom bolo prijatie Bielej knihy⁵³ Európskou komisiou v júli 2001, ktorá vyslovila víziu „Európy pre občanov“.

Spolu so zavedením inštitútu občianstva Únie do právneho poriadku EÚ a právnickej terminológie sa začali vynárať mnohé pochybnosti o jeho opodstatnenosti. Množili sa názory, ktoré sa obávali nahradenia štátneho občianstva členských štátov európskym občianstvom. Tieto pochybnosti čiastočne odstránilo znenie Amsterdamskej zmluvy, ale neodstránilo ich úplne. V mnohých krajinách aj naďalej pretrváva euroskepticizmus a odmietanie európskej integrácie či nezáujem o aktuálne

⁵² Knoblochová, V.: Amsterdamská zmluva, Praha, MEP 3/1999, s.3.

⁵³ White paper in European governance, 2001

otázky Európskej únie. Dôležitou úlohou politikov i nevládných organizácií v najbližšej dobe bude preto priblížiť Európsku úniu jej občanom a zmobilizovať ich k aktívnemu výkonu svojich občianskych práv.

3.1.3 Nadobúdanie občianstva Únie

Občianstvo Únie má každá osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu Európskej únie. Spôsob nadobudnutia občianstva k niektorému z členských štátov pritom nie je rozhodujúci. Okamihom nadobudnutia štátneho občianstva k niektorému z členských štátov osoba zároveň nadobúda občianstvo Únie. Rovnako nie je rozhodujúce, že osoba má dvojité štátne občianstvo k dvom členským štátom EÚ. I v prípade existencie štátoobčianskeho zväzku k členskému a štátoobčianskeho zväzku k nečlenskému štátu sa osoba považuje za občana Európskej únie⁵⁴.

Členské štáty definujú vlastné podmienky nadobúdania štátneho občianstva a dôsledkom tejto skutočnosti je, že podmienky pre nadobudnutie európskeho občianstva nie sú jednotné. Vzhľadom k značnej odlišnosti v nadobúdaní štátneho občianstva v členských štátoch, pokúsim sa vykresliť aspoň základné rozdiely spočívajúce v uplatňovaní rozdielnych princípov na získanie štátneho občianstva členských štátov, a to „ius soli“ (občianstvo na základe narodenia sa na území) a „ius sanguinis“ (občianstvo na základe pôvodu).

Princíp *ius soli* umožňuje, aby sa dieťa rodiča, ktorý nie je občanom štátu pobytu, stalo občanom štátu pobytu z titulu narodenia sa na jeho území. Je to princíp typický pre Francúzsku republiku, kde nefrankofónni obyvatelia teritórií a imigranti akéhokoľvek pôvodu nadobúdali francúzske občianstvo na základe jazykového vzdelania za podmienky absolvovania francúzskej povinnej školskej dochádzky alebo vojenskej služby. Nadobudnutie občianstva narodením je možné, ak jeden z rodičov je francúzskym občanom.

Niektoré členské štáty EÚ úplne vylučujú získanie občianstva dieťaťa s oboma alebo jedným rodičom, neobčanom daného štátu, len na základe narodenia na území štátu (napr. Rakúsko, Dánsko, Fínsko, Grécko, Švédsko, Taliansko, Luxembursko), kým iné (napr. Holandsko a Španielsko) síce neudelujú občianstvo na základe narodenia dieťaťa na svojom území, pokiaľ sú obaja rodičia narodení inde, ale posudzujú

⁵⁴ Klučka, J., Mazák, J. a kolektív: Základy Európskeho práva, IURA EDITION, spol. s r.o., Bratislava, 2004

zhovievavo deti narodené zo zmiešaných manželstiev, pokiaľ aspoň jeden z rodičov má v štáte dlhodobý pobyt.

Portugalsko, Nemecko a Belgicko umožňujú uplatniť ius soli, ak rodičia dieťaťa prehlásia, že pobývajú na území štátu pobytu legálne a majú tam trvalý pobyt. Nemecko a Belgicko len v rokoch 2001 a 1999 zaviedli zmeny v zákone o občianstve a umožnili jednoduchšie využitie princípu ius soli pre tých, ktorí majú na ich území dlhodobý pobyt. Belgicko sa vôbec považuje za krajinu s jedným z najotvorenejších zákonov o občianstve na svete.

Veľká Británia umožňuje, aby dieťa získalo občianstvo narodením, pokiaľ matka alebo v prípade narodenia dieťaťa v manželstve obaja rodičia, sú v krajine usadení, bez toho, aby bolo ďalej bližšie špecifikované, čo tento termín bližšie znamená.

Hoci pre väčšinu štátov EÚ je príznačná liberalizácia v oblasti získania občianstva, výnimku predstavuje Írsko, ktoré podmienky na nadobúdanie občianstva v poslednej dobe sprísnilo a prešlo od kedysi možného nadobudnutia občianstva narodením zo zákona k rozhodne prísnejšej politike⁵⁵.

Možnosť nadobudnutia občianstva naturalizáciou existuje vo všetkých členských krajinách EÚ, ale jej pravidlá a prax sa výrazne líšia. Proces získania občianstva naturalizáciou je ponechaný na voľnom uvážení štátu, ktorý sám stanoví podmienky získania občianstva a žiadateľ naň nemá právny nárok. Rozhodujúca je pritom i otázka, či členský štát akceptuje dvojité štátne občianstvo alebo nie. Podmienkami nadobudnutia štátneho občianstva najčastejšie bývajú splnenie minimálneho veku žiadateľa, trvalý pobyt (od 3 rokov vo Švédsku až po 30 rokov v Rakúsku v určitých prípadoch odvíjajúcich sa od statusu žiadateľa), bezúhonnosť, a potom špecifické kritériá ako napr. znalosť krajiny, dostatočná integrácia, finančné zabezpečenie, znalosť jazyka a pod.

Skutočnosť, že členské štáty zastávajú rôzne prístupy k otázke určovania občianstva, spôsobuje nerovnosť v určení ľudí, ktorí požívajú občianske práva v rámci EÚ. Riešením vzniknutého problému je postupná europeizácia národných politík týkajúcich sa občianstva (tak ako stanovil Európsky dohovor o štátnom občianstve z roku 1997).

⁵⁵ Evropské občianství – výsledek sblížení politik, článek Pontus Odmalma zo dňa 13.11.2005 zverejnený na webových stránkach www.integrace.cz

Voľnosť štátu pri definovaní podmienok pre získanie štátneho občianstva členského štátu Únie je limitovaná existujúcimi medzinárodnými zmluvami, medzinárodnými obyčajami, všeobecnými zásadami a rozhodnutiami Európskeho súdneho dvora, ktorý napr. v prípade Micheletti⁵⁶ stanovil, že členský štát môže definovať koncept štátneho príslušníka iba so zreteľom na komunitárne právo a pokiaľ dodržiava základné práva, ktoré tvoria nedeliteľnú súčasť komunitárneho práva. Je teda na každom členskom štáte, majúcom na zreteli komunitárne právo, stanoviť podmienky pre nadobúdanie a stratu štátneho občianstva⁵⁷.

Otázkami vnútroštátneho občianstva a úradnými postupmi pri jeho získavaní sa mnohokrát nepriamo zaoberal aj Európsky súd pre ľudské práva. Aj keď Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd právo na občianstvo nezaručuje, môže byť popretím tohoto práva porušenie garantovaného práva na rešpektovanie rodinného a súkromného života⁵⁸.

3.2 Oprávnenia a povinnosti vyplývajúce z občianstva Únie

Občianstvo definuje vzťah medzi štátom a občanom, v užšom zmysle určuje príslušnosť ku konkrétnemu štátnemu celku. Občianstvo Únie nemôže znamenať štátnu príslušnosť, pretože žiadny štát s názvom Európa neexistuje. Občianstvo Únie je predovšetkým obrovským zdrojom ľudských práv a nad rámec práv poskytovaných v rámci štátneho občianstva pridáva občanom Únie nové práva. Jednotlivým oprávneniam vyplývajúcim občanom Únie z inštitútu euroobčianstva sa budem z rôznych pohľadov venovať v nasledujúcich kapitolách.

Zmluva o ES zaručovala určité ekonomické práva ako voľný pohyb osôb, tovaru a služieb a právo podnikania. Tieto ekonomické práva boli doplnené rôznymi sociálnymi právami ako právo na rovnaké odmeňovanie žien a mužov. Bol vytvorený tzv. „trhový občan“ (market citizen)⁵⁹, ktorý však nebol aktívnym občanom – nemal volebné práva čo sa týka obecných volieb alebo volieb do Európskeho parlamentu v členskom štáte pobytu. Tieto práva boli odvodené iba od príslušnosti k členskému štátu.

⁵⁶ Rozsudok ESD sp. zn. C-369/90, Micheletti a ďalší [1992] ECR I-4239

⁵⁷ Rozsudok ESD sp. zn. C-192/99, Manjit Kaur [2001] ECR I-01237

⁵⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Nasri-Beldjoudi

⁵⁹ Pejchalová-Grunwaldová, V.: Občianství Evropské unie, k článku I-10 Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu, Bulletin advokacie, 11-12/2005.

Po páde železnej opony sa začala naplno rozvíjať politická dimenzia európskej integrácie a vznikla nevyhnutná potreba definovať práva občana Únie. Základom bola a je definícia práv občana Únie v **Európskej konvencii o ľudských právach z roku 1993** a jej dodatkových protokoloch. Konvencia samotná nepokrýva všetky práva, ktoré umožňuje existencia vnútorného trhu. Vnútorný trh ponúka i ochranu v rámci slobody všetkých občanov Únie usadzovať sa na území všetkých štátov Európskej únie, podnikáť tam, študovať a pripravovať sa na budúce povolanie.

V zmysle Maastrichtskej zmluvy občania Únie teda môžu využívať práva poskytnuté im Zmluvou o ES a zároveň podliehajú povinnostiam, ktoré im táto zmluva ukladá.

Základom práv občanov Únie je rešpektovanie základných ľudských práv a slobôd. Všetky členské štáty majú povinnosť rešpektovať ľudské práva a slobody každého jednotlivca. Pokiaľ by niektorý členský štát nerešpektoval ľudské práva, vystavoval by sa ekonomickým a politickým sankciám, suspendovaniu časti členstva, prípadne možnosti úplnej straty členstva. Toto nové ustanovenie bolo prijaté na summite hláv štátov a vlád v Amsterdame v roku 1997 a znamenalo otvorené prihlásenie sa Európskej únie k politike Rady Európy v oblasti ochrany ľudských a občianskych práv. V tejto súvislosti spolupracujú orgány EÚ s Radou Európy a Európskym súdnym dvorom pre ľudské práva. Taktiež krajiny, ktoré chcú do EÚ vstúpiť, musia preukázať schopnosť garantovať základné ľudské a občianske práva a slobody. Musia preukázať, že ochrana ľudských a občianskych práv, ochrana menšín a tolerancia k etnickým skupinám sú v štáte jednoznačne zabezpečené a garantované, pretože posúdenie stavu týchto oblastí je jedným z hlavných kritérií vstupu do Európskej únie.

Právo sa uskutočňuje prostredníctvom právnych vzťahov, v ktorých osoby, či už fyzické alebo právnické, vystupujú ako nositelia práv a povinností stanovených právnymi normami. Subjektom právnych vzťahov sú osoby, ktorým právo priznáva spôsobilosť k právam a povinnostiam⁶⁰. Cudzinci sa stávajú subjektami právnych vzťahov v okamihu, kedy im právne normy priznávajú vymedzený okruh subjektívnych práv a subjektívnych povinností, pričom musia byť k uvedeným právam a povinnostiam spôsobilí. V širšom kontexte by sa práva občanov Únie mohli rozdeliť na práva osobné, práva politické a práva hospodárske, sociálne a kultúrne.

⁶⁰ Knapp, V.: Teórie práva, C.H.Beck Praha, 1995, s. 203

Práva osobné:

- sloboda pohybu a pobytu na území členských štátov s výhradami, ktoré Zmluva o ES stanoví;
- rovnoprávnosť mužov a žien;
- rovnoprávnosť rás a etník;
- rovnoprávnosť vyznávačov rôznych náboženstiev alebo svetonázorov;
- rovnoprávnosť bez ohľadu na vek, invaliditu alebo sexuálnu orientáciu.

Vo všetkých štátoch Európskej únie bol zrušený trest smrti alebo sa nevykonáva.

Práva politické:

- rovnoprávnosť štátnych príslušníkov členských štátov;
- právo voliť a byť volený v obecných voľbách;
- právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu;
- petičné právo voči Európskemu parlamentu v záležitosti, ktorá priamo spadá do pôsobností ES, ak sa ho táto záležitosť priamo týka;
- právo občanov Únie, ale aj každej fyzickej alebo právnickej osoby s bydliskom alebo sídlom v členskom štáte Únie na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady EÚ a Komisie EÚ s určitými výhradami a obmedzeniami;
- právo občanov Únie, fyzickej alebo právnickej osoby s bydliskom alebo sídlom v členskom štáte podávať Európskemu ombudsmanovi sťažnosti, ktoré sa týkajú nesprávností v činnosti EÚ s určitými výnimkami.

Práva hospodárske, sociálne a kultúrne:

- voľný pohyb pracovníkov v rámci EÚ, ktorý zahŕňa rovnakú odmenu za prácu a rovnaké pracovné podmienky, zákaz diskriminácie medzi pracovníkmi členských štátov založenej na štátnej príslušnosti;
- právo uchádzať sa o ponúkané zamestnania a za týmto účelom sa voľne pohybovať na území členských štátov;
- pobyt v členských štátoch za účelom výkonu zamestnania v súlade s právnym poriadkom konkrétneho členského štátu;
- sloboda podnikania;

- voľné poskytovanie služieb príslušníkmi členských štátov, ktorí podnikajú v inom štáte Európskej únie.

Práva sociálne sú upravené predovšetkým v **Európskej sociálnej charte Rady Európy** z roku 1961. Je to dokument zaisťujúci základné sociálne práva občanov, týka sa práce, zamestnávania, sociálneho zabezpečenia, ochrany rodiny a pod. Takmer rovnaké sociálne a hospodárske práva garantuje aj **Charta základných sociálnych práv pracovníkov** z roku 1989. Z právneho hľadiska ide len o deklaráciu, ktorá nie je formálne záväzným aktom, napriek tomu ju Európsky súdny dvor berie do úvahy.⁶¹

3.2.1 Voľný pohyb občanov Únie v Európskej únii

Jedným z dôležitých predpokladov fungovania spoločného trhu krajín ES je popri slobodnom pohybe tovaru, služieb a kapitálu zabezpečenie slobodného pohybu osôb.

V zmysle čl. 18 Zmluvy o ES má každý občan Únie právo slobodne sa pohybovať a pobývať na území členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok stanovených v tejto zmluve a v predpisoch prijatých k jej vykonaniu. Pritom obmedzenia a konkrétne podmienky, ktoré stanoví sekundárne právo, nesmú podstatu tohto práva vyprázdniť a musia nadto rešpektovať, že musí byť zachovaný zmysel občianstva Únie, a to v čo najširšej možnej miere odpovedajúcej komunitárnemu právu.

Právo slobodného pohybu osôb existovalo už od založenia Európskej komunity v roku 1957. Spočiatku malo toto právo ekonomický podtón, pretože sa týkalo pracujúcich občanov („salaried workers“). Postupne sa rozšírilo aj o okruh samostatne zárobkových osôb a „service providers“. Z tohto práva boli rovnako oprávnení ich rodinní príslušníci. Prijatím Jednotného Európskeho aktu, neskôr Maastrichtskej a Amsterdamskej zmluvy spolu so Schengenskými zmluvami a sekundárnym právom dochádza k zmenám, najmä v súvislosti s odstránením hraničných kontrol a voľný pohyb osôb sa rozširuje i na možnosť trvalého pobytu ekonomicky neaktívnych osôb a študentov. Ak teda na začiatku fungovania Európskej únie sa sloboda pohybu týkala iba ekonomicky aktívnych osôb, v súčasnosti zahŕňa všetky kategórie občanov Únie.

⁶¹ Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, 2.doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2003, s.47

V roku 1990 boli prijaté tri smernice, ktoré garantovali právo pohybu aj iným kategóriám osôb ako pracujúcim. Týkali sa dôchodcov, študentov a nezamestnaných. Hovorím o **Smernici Rady 90/364/EHS z 28. júna 1990** v znení ďalších zmien a doplnkov o práve k pobytu, vzťahujúcej sa na osoby žijúce z nezávislých príjmov dividend, **Smernici Rady 90/365/EHS z 28. júna 1990** v znení ďalších zmien a doplnkov, o práve pobytu pracovníkov, ktorí boli vyradení zo zárobkovej činnosti (vzťahuje sa na dôchodcov, zamestnancov a živnostníkov, ktorí ukončili svoju pracovnú činnosť), **Smernici Rady 90/366/EHS z 28. júna 1990** v znení ďalších zmien a doplnkov, upravujúcej postavenie študentov, ktorá oprávňuje študentov usadiť sa na území iného členského štátu bez toho, aby museli vykonávať zárobkovú činnosť (podmienkou však je, aby boli dostatočne finančne zabezpečení a dostatočne poistení proti zdravotným rizikám a zároveň, aby nevytvárali žiadne nebezpečenstvo pre verejný poriadok štátu, na území ktorého sa nachádzajú), **Smernici Rady 68/360/EHS z 15. októbra 1968** v znení neskorších zmien a doplnkov, upravujúcej právo vstupu a právo pobytu pracovníkov členských štátov a **smerniciach 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS a 93/96/EHS**. Väčšina týchto smerníc stratila účinnosť v apríli 2006, z tohto dôvodu sa im nebudem ďalej venovať.

Za pozornosť ale stojí nová smernica prijatá Európskym parlamentom a Európskou komisiou v apríli 2004 č. **2004/38/EC o práve občanov Únie na voľný pohyb a pobyt v členských štátoch**, ktorá zjednocuje doterajšiu úpravu voľného pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v členských štátoch. Členské štáty boli povinné pretransformovať túto smernicu do svojich právnych poriadkov do 30. apríla 2006. Vzhľadom k markantnému dosahu tejto smernice na ďalšie postavenie občanov Únie pobývajúcich v inom členskom štáte EÚ jej budem venovať nasledujúcich pár riadkov.

Smernica č. 2004/38/EC zjednodušila podmienky a administratívne formality spojené s uplatňovaním práva občana na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov EÚ. Obmedzila potrebu „rezidenčnej karty“ pre občanov Únie, upresnila pojmy v oblasti prechodného pobytu a rodinných príslušníkov občanov Únie a obmedzila právo úradov odmietnuť alebo prerušiť pobyt občana Únie, ktorý príde z iného členského štátu. V zmysle tejto smernice, pokiaľ je pobyt občanov Únie v inom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, kratší ako 6 mesiacov, na to, aby takýto pobyt bol oprávnený, stačí, ak majú platný identifikačný dokument. Niektoré členské štáty sú však aj napriek tomu oprávnené požadovať od príslušníkov iných členských štátov formálnu registráciu podľa miesta, kde sa v ich štáte zdržiavajú.

Pokiaľ je pobyt občanov Únie v inom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, dlhší ako 6 mesiacov, takýto pobyt je oprávnený, ak ide o osoby, ktoré (i) sú ekonomicky činné, teda sú zamestnané v tomto alebo inom členskom štáte, alebo tu podnikajú; alebo (ii) preukázali dostatok finančných zdrojov a zdravotné poistenie; alebo (iii) majú status študenta. Ak je splnený niektorý z týchto predpokladov, netreba žiadať o osobitné povolenie na pobyt. Rodinní príslušníci takýchto osôb, ktorí nemajú občianstvo Únie, však aj napriek tomu, že spĺňajú uvedené predpoklady, musia žiadať o povolenie o pobyt. Ak ho však už raz získajú, ukončenie rodinnoprávných vzťahov za splnenia ustanovených podmienok, nemá vplyv na jeho ďalšiu platnosť. Občan Únie nemusí teda žiadať o udelenie pobytového povolenia. V mnohých prípadoch je však pohnútkou podania žiadosti o udelenie povolenia k pobytu občanovi Únie snaha nadobudnúť nehnuteľnosť na území najmä novopristupujúcich členských štátov (s ohľadom na nižšie ceny nehnuteľností oproti ostatným štátom EÚ). Vzhľadom k tomu, že po vstupe do Európskej únie sa v Českej republike zmenou devízového zákona uvoľnil trh s predajom nehnuteľností vo vzťahu k občanom Únie, veľa občanov iných členských krajín EÚ sa stáva štatutárnym orgánom v českých spoločnostiach práve kvôli získaniu známeho fialového preukazu o povolení k pobytu občana Únie. S týmto preukazom má občan iného členského štátu ako kupujúci nehnuteľnosti takmer rovnocenné postavenie s ktorýkoľvek občanom Českej republiky.

Právo na trvalý pobyt občania Únie získavajú po dosiahnutí piatich rokov oprávneného pobytu. Rovnaké právo trvalého pobytu po piatich rokoch získavajú aj rodinní príslušníci občanov Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi niektorého členského štátu. Toto právo trvalého pobytu nepodlieha splneniu žiadnych ďalších podmienok a trvá po dobu ďalších desiatich rokov, po uplynutí ktorých sa automaticky predlžuje. Právo na trvalý pobyt sa stráca len v prípade, ak osoba, ktorá ho získala, sa viac ako päť rokov nezdržiava na území štátu.

Občan Únie pri vstupe do iného členského štátu nepodlieha vzhľadom na vnútorný trh ani colnej kontrole. Colné kontroly sa dejú len v prípade podozrenia z niektorej trestnej činnosti (nedovolená držba omamnej, psychotropnej látky, jedov, prekurzora, jadrových materiálov, prechovávanie pornografického diela a pod.).

Právo usadiť sa na území Európskej únie sa týka, ako som už spomenula, práva usadiť sa v členskom štáte EÚ na prechodnú dobu alebo i na trvalo. Týka sa teda tak

bežnej turistiky, ako aj rozhodnutia hľadať si v inom členskom štáte zamestnanie alebo rozhodnutia občana Únie začať v inom členskom štáte podnikat'.

Právo voľného vstupu, pohybu a pobytu v inom členskom štáte nie je absolútne. Občan Únie sa môže slobodne pohybovať na území členských štátov s výhradou určitých obmedzení. Obmedzenia voľného pohybu sa týkajú ochrany verejného poriadku v jednotlivom štáte, verejnej bezpečnosti a ochrany zdravia. V prípade dôvodného podozrenia z ohrozenia verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia môže byť štátny príslušník iného členského štátu vyhostený z členského štátu, v ktorom sa zdržiava. Každý prípad osoby, ktorej hrozí vyhostenie, sa však musí posudzovať individuálne. Odsúdenie osoby za úmyselný trestný čin samo o sebe ešte nestačí na odoprenie vstupu, pohybu alebo pobytu na území iného členského štátu, ale u takejto osoby musí byť preukázané, že vážne a trvalo ohrozuje základné záujmy štátu. Rovnako ani neplatnosť identifikačných dokumentov alebo pasu nestačí na zrušenie povolenia na pobyt. Rozhodnutie o odoprení vstupu, pohybu alebo pobytu sa musí dotknutej osobe oznámiť spolu s dôvodmi a dotknutá osoba musí mať možnosť podať opravný prostriedok voči takémuto rozhodnutiu.

V prípade, ak osoba bola vyhostená, treba jej okrem osobitne vážnych prípadov, poskytnúť lehotu najmenej dva týždne na opustenie územia členského štátu. Nemožno však rozhodnúť o doživotnom odoprení vstupu, pohybu alebo pobytu. Po uplynutí dvoch rokov môže dotknutá osoba požiadať o opätovné posúdenie odoprenia vstupu, pohybu alebo pobytu.

Čo sa týka odmietnutia vstupu občanovi Únie na územie iného členského štátu je nutné uviesť, že je skôr výnimočné a záväzné rozhodnutia Európskeho súdneho dvora vytvorili hranice, v ktorých sa môžu imigračné úrady pohybovať pri odmietaní povolenia vstupu občanovi Únie na územie iného členského štátu a zabraňujú zneužívaniu tejto právomoci.

Obmedzené právo usadzovať sa na území Európskej únie majú aj rodinní príslušníci občanov Únie. O obmedzenom práve hovorím preto, lebo títo rodinní príslušníci nezískavajú právo pobytu automaticky, dokonca štáty EÚ, v ktorých sa hodlajú usadiť, môžu voči nim uplatniť vízovú povinnosť. Európsky súdny dvor vo svojom rozsudku z 23. júla 2002, ktorý bol reakciou na predbežnú otázku belgickej štátnej rady, potvrdil, že sa niektoré práva spojené s voľným pohybom občanov Únie vzťahujú i na ich manželov/ky, ktorí nie sú občanmi Únie. Tieto práva však platia len pokiaľ občan Únie, ktorého je neobčan manželom/kou, využíva voľný pohyb osôb –

t.j. pracuje v inom štáte EÚ. Európsky súdny dvor potvrdil, že komunitárne právo umožňuje členskému štátu vyžadovať od neobčanov Únie, ktorí sú manželmi/kami občanov Únie, platné vízum a v prípade, že ho nemajú, nepovoliť im vstup na ich územie. Na druhej strane ale majú členské štáty povinnosť uľahčiť získanie víza, teda zabezpečiť jeho urýchlené vybavenie a pokiaľ je to možné, priamo na hraniciach. Ak je však neobčan Únie schopný preukázať svoju totožnosť a existenciu manželského vzťahu k občanovi Únie, je podľa Európskeho súdneho dvora odmietnutie vstupu na hraniciach neprimerané a pre členský štát zakázané. Jedinou výnimkou by bola skutočnosť, že by vstup neobčana Únie ohrozoval verejný poriadok, bezpečnosť alebo verejné zdravie. Obdobný prístup preukázal Európsky súdny dvor voči možnosti nevydať povolenie k pobytu alebo vyhostiť manžela - neoobčana Únie - v prípade skončenia platnosti povolenia k pobytu alebo víza. Takéto opatrenie by bolo neprimerané a je možné ho aplikovať len v situácii, kedy by vydanie povolenia k pobytu znamenalo nebezpečenstvo pre verejný poriadok, bezpečnosť alebo verejné zdravie. Členské štáty môžu za prepádnutie víza alebo povolenia k pobytu uložiť neobčanovi – manželovi/ke občana Únie sankcie – typicky finančné.

Okrem Zmluvy o ES a spomenutých smerníc ako najdôležitejších prameňov voľného pohybu osôb kladie mantinely v oblasti vývoja voľného pohybu osôb i Európsky súdny dvor so svojimi rozhodnutiami. V tejto súvislosti si dovoľujem upozorniť na čl. 230 Zmluvy o ES, ktorý upravuje možnosť každej fyzickej osoby alebo právnickej osoby podať na Európsky súdny dvor žalobu proti rozhodnutiu, ktoré je jej určené, alebo proti rozhodnutiu, ktoré hoci je vydané formou nariadenia alebo rozhodnutia určeného inej osobe, sa jej priamo a osobne týka. Významným rozhodnutím Európskeho súdneho dvora, ktorým vymedzil hranice komunitárneho práva v oblasti posudzovania voľného pohybu osôb je rozhodnutie, ktorým stanovil, že čisto národné situácie voľného pohybu osôb (v rámci členského štátu) nespádajú do rozsahu komunitárneho práva⁶².

Pokiaľ hovorím o prameňoch voľného pohybu osôb, nemôžem zabudnúť na všeobecné právne zásady (napr. zásada rovnosti, zásada zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, zásada rovnosti zaobchádzania pre mužov a ženy pri uplatňovaní nárokov vyplývajúcich zo systémov sociálneho zabezpečenia a iné), ktorých existencia sa nepopierateľne zohľadňuje pri posudzovaní voľného pohybu osôb.

⁶² Rozhodnutia ESD sp.zn. C-64/96 a C-65/96, Uecker a Jacquet [1997] ECR I3171, Vyjadrenie v prípade C 148/02, Avello zo dňa 22.5.2003

Do vstupu ČR a SR do Európskej únie mali významné postavenie pri úprave pohybu osôb v Európskej únii tzv. **dohody o pridružení** uzatvorené medzi prístupujúcimi štátmi a Európskou úniou. Dohody o pridružení vo všeobecnosti majú deklarovať spoluprácu daného štátu na jednej strane s Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane druhej. V zásade sa v nich stanovilo vytvorenie tesných a trvalých vzťahov založených na vzájomnosti, ktorá má umožniť štátu zúčastniť sa procesu európskej integrácie a zabezpečiť stabilitu v Európe. Vzhľadom na to, že občania štátov, ktoré uzavrujú s európskymi spoločenstvami takúto dohodu, sú vo vzťahu k EÚ cudzincami, majú oproti občanom Únie v krajinách Spoločenstiev znevýhodnené postavenie. Práve tieto dohody sa však snažia preklenúť uvedený rozdiel zmluvným ujednaním výhodnejšieho postavenia občanov prístupujúcich štátov v členských krajinách EÚ. Tak napríklad v oblasti pohybu pracovníkov sa za podmienok a modalít použiteľných v jednotlivých členských štátoch uplatňuje zákaz diskriminácie pracovníkov majúcich štátne občianstvo takýchto štátov a ich rodinných príslušníkov oproti vlastným štátnym občanom. Podobne v oblasti podnikania sa zabezpečí pre štátnych občanov týchto štátov zaobchádzanie nie menej priaznivé ako je poskytované vlastným štátnym občanom. Dá sa povedať, že tak sa po občanoch Únie a príslušníkoch tretích krajín vytvára ešte tretia skupina občanov, a to skupina občanov štátov, ktoré uzavreli s európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi dohody o pridružení. Je to akýsi prechod medzi dvomi uvedenými skupinami vzhľadom na ich zlepšené postavenie oproti občanom tretích krajín, ktoré s Európskymi spoločenstvami takéto dohody neuzavreli.

3.2.2 Voľný pohyb pracovníkov v Európskej únii

Osobitnou kapitolou v oblasti voľného pobytu osôb v rámci Európskej únie je voľný pohyb pracovníkov. Táto otázka si vzhľadom k svojej aktuálnosti zaslúži aspoň pár slov. O dôležitosti tejto témy svedčí aj fakt, že Európska komisia prehlásila rok 2006 za európsky rok mobility pracovníkov. Cieľom tohto roku malo byť zvýšenie povedomia a zlepšenie pochopenia prínosov, ktoré so sebou prináša tak práca v zahraničí, ako aj zmena povolania.

Obsahový rámec voľného pohybu pracovníkov a práva na usadzovanie vymedzuje Zmluva o ES. V zmysle jej ustanovení, má každý občan Únie – pracovník – právo uchádzať sa o skutočne ponúknuté pracovné pozície, uzavierať pracovný pomer a vykonávať prácu za odmenu podľa pokynov svojho zamestnávateľa. Za týmto

účelom má právo pohybovať sa voľne na území členských štátov a právo pobytu v niektorom z členských štátov za účelom výkonu zamestnania v súlade s právnymi i správными predpismi toho ktorého členského štátu EÚ. S výhradou obmedzení odôvodnených verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou a ochranou zdravia, právo voľného pohybu osôb teda zahŕňa:

- právo uchádzať sa o skutočne ponúkané zamestnanie;
- právo pohybovať sa za týmto účelom voľne na území členských štátov;
- právo zdržiavať sa v niektorom z členských štátov za účelom výkonu zamestnania v súlade so zákonmi a ostatnými predpismi, ktoré upravujú zamestnanie vlastných príslušníkov tohto štátu;
- zostať na území členského štátu po ukončení zamestnania a to za podmienok, ktoré sú predmetom vykonávacích nariadení vypracovaných Komisiou.

Pojem pracovník je v zmysle práva EÚ vymedzený ako osoba, ktorá počas určitého časového obdobia vykonáva za odmenu činnosť pre iného a pod jeho riadením. Pracovníkom je aj osoba, ktorá prácu stratila, ale je schopná prijať inú prácu. Za rodinného príslušníka sa považujú manžel alebo manželka a deti.

Vychádzajúc z ustanovení Zmluvy o ES je pracovník vlastne štátny príslušník členského štátu, ktorý je bez ohľadu na svoj pobyt oprávnený pohybovať sa, pobývať na území ktoréhokoľvek členského štátu, má právo uchádzať sa o ponúkané pracovné miesta a vykonávať činnosť v pracovnom pomere, za ktorú poberá odmenu, a to bez akejkoľvek diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Z platnej judikatúry plynie snaha podradiť pod pojem pracovník i študentov a akékoľvek iné osoby, ktoré sa pripravujú na budúce zamestnanie. Výnimku z uvedených ustanovení tvoria zamestnanci v štátnej správe, na ktorých sa článok 39 Zmluvy o ES nepoužije. Spomenuté práva pracovníkov - občanov Únie - okrem ich rámcového určenia v článku 39 boli bližšie a podrobnejšie rozpracované v sekundárnom práve Európskeho spoločenstva.

Občanom Európskej únie je zaručené právo na rovný prístup k pracovným príležitostiam. V žiadnom prípade nesmie dochádzať ku kladeniu rozdielných požiadaviek počas výberového konania na záujemcov o pracovné miesto z dvoch rozdielných štátov Európskej únie. Každý občan Únie musí mať vo výberovom konaní zabezpečené rovnaké podmienky. V prípade, že sa ale o rovnakú prácu

uchádza uchádzač - cudzinec, teda osoba z tretích štátov mimo Európskej únie a zároveň uchádzač - občan členského štátu, má občan Únie prednosť.

Existujú samozrejme odvetvia, v ktorých si chce každý štát zachovať svoj vplyv a zásada nediskriminácie tu neplatí. Jedná sa predovšetkým o povolania vo verejnej správe, kde zvyčajne býva podmienkou existencia národného štátneho občianstva.

Právo voľného pohybu a pobytu platí i pre občana, ktorý stratil prácu. Nezamestnaný má právo usadiť sa v ktoromkoľvek členskom štáte na dobu potrebnú na vyhľadanie nového zamestnania. Zvyčajne je to obdobie šiestich mesiacov, niektoré štáty sa prikláňajú k trom mesiacom, ale v zásade platí, že žiadny nezamestnaný nemôže byť z krajiny vykázaný, pokiaľ preukáže, že si aktívne hľadá prácu. Nezamestnaný môže taktiež poberať dávky v nezamestnanosti v inom členskom štáte EÚ po dobu troch mesiacov, ktoré je mu povinný zasielať pracovný úrad krajiny pôvodu do členského štátu, kde sa práve zdržuje.

Pokiaľ hovoríme o sociálnych a ekonomických právach na komunitárnej úrovni, je dôležité zmieniť **Komunitárnu chartu základných práva a sociálnych práv pracovníkov**. Táto Charta bola zjednaná dňa 9. 12. 1989 v Štrasburgu čelnými predstaviteľmi 11 štátov ES⁶³. Okrem Veľkej Británie ju podpísali všetky tou dobou členské štáty Európskych spoločenstiev.

Charta je politickou deklaráciou zámerov hláv štátov a vlád členských krajín a priamo nezakladá právne záväzné povinnosti ani pre orgány či inštitúcie ES/EÚ, ani pre členské štáty. Takisto nemá ani účinky podľa medzinárodného práva, pretože sa nejedná o zmluvu alebo iný inštrument obligatórnej povahy, ale naopak o právne nezáväznú deklaráciu. Aj napriek svojej právnej nezáväznosti však predstavuje dokument, ktorý jasne deklaruje všeobecné princípy a základy, ktoré Európske spoločenstvá a ich členské štáty hodlajú rešpektovať v sociálnej a ekonomickej sfére.

Charta vo svojom článku 1 demonštratívne vymenováva základné sociálne práva pracovníkov a špecifikuje konkrétne ciele Spoločenstva v tejto oblasti. Podľa Charty má pracovník nasledujúce práva:

- právo na voľný pohyb (sloboda pohybu vrátane odstraňovania prekážok pri uznávaní diplomov alebo profesných osvedčení spôsobilosti, harmonizácie podmienok pobytu atď).

⁶³ Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers, Official Journal, COM 89/248, 9. 12. 1989

- zlepšovanie životných a pracovných podmienok
- povinnosť vymedzenia podmienok zamestnania zákonom, kolektívnou zmluvou alebo pracovnou zmluvou
- rozvoj určitých aspektov zamestnania a odmeny za prácu, predovšetkým regulácia podmienok práce upravené inak než zmluvou na dobu neurčitú alebo na plný pracovný úväzok
- sloboda nevstupovať do profesných organizácií alebo odborových zväzov
- povinnosť povoliť úpravu zmluvných vzťahov v rámci bipartity priemyslu na európskej úrovni.

Niektoré práva uvedené v Charte sa čiastočne prekrývajú so sociálnymi právami poskytovanými **Európskou sociálnou chartou** vytvorenou v rámci Rady Európy v roku 1961⁶⁴. Európska sociálna charta má už charakter medzinárodnej zmluvy otvorenej k podpisu členským štátom Rady Európy. Samotné Spoločenstvá ani Únia nie sú signatármi tejto Charty, ale postupne bol tento dokument podpísaný a ratifikovaný všetkými členskými štátmi EÚ. Európska sociálna charta však obsahuje radu práv, ktoré nie sú v Komunitárnej charte vôbec zastúpené:

- právo na prácu
- právo na primeranú dennú a týždennú pracovnú dobu
- právo na platené voľno v dobe verejných sviatkov
- právo na dodatkovú platenú dovolenku alebo skrátenú pracovnú dobu pracovníkov v povolaniach uznaných za nebezpečné alebo zdraviu škodlivé
- špecifická regulácia práv zamestnaných žien na ochranu materstva
- odmena za nadčasovú prácu
- právo na primerane dlhú výpovednú dobu pri ukončení pracovného pomeru
- právo na ochranu zdravia apod.

Vzájomný vzťah oboch vyššie uvedených Chárt nečiní nijaké závažnejšie problémy, a to predovšetkým z toho dôvodu, že obe Charty boli prijaté v rámci rozdielnych

⁶⁴ European Social Charter, European Treaty Series / 35, 128 a 142 (vrátane Dodatkového protokolu prijatého dňa 5. 5. 1988 v Štrasburgu, Protokolu zo dňa 21. 10. 1991 v Turíne a Dodatkového protokolu zjednaného dňa 9. 11. 1995 v Štrasburgu)

medzinárodných organizácií a sú teda nástrojmi vytvorenými na rôznej úrovni (medzinárodnej a komunitárnej), majú odlišnú povahu, účinky a ciele.

3.2.3 Pobyť občanov Únie v Českej republike

Podmienky vstupu a pobytu občanov Únie v inom členskom štáte EÚ sú prioritne upravované vnútroštátnymi cudzineckými zákonmi. V Českej republike je to už zmieňovaný zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění.

Na občanov Európskej únie sa vzťahuje právo voľného pohybu osôb, ako už bolo uvedené vyššie, a z tohto dôvodu nie je pobyť občanov ostatných štátov Európskej únie na území Českej republiky podmienený vydaním akéhokoľvek povolenia k pobytu. Preto môžu občania EÚ, Islandu, Nórska, Lichtenštajnska a Švajčiarska prechodne pobývať na území ČR len na základe cestovného dokladu alebo preukazu totožnosti. Pokiaľ však tieto osoby hodlajú pobývať na území ČR dlhšie ako 30 dní, majú tzv. ohlasovaciu povinnosť – teda v lehote 30 dní odo dňa ich vstupu na územie ČR ohlásiť svoju prítomnosť príslušnému inšpektorátu cudzineckej polície.

V prípade, že chce občan iného členského štátu pobývať na území Českej republiky po dobu dlhšiu ako 3 mesiace (napr. z titulu zamestnania, podnikania, štúdia), je oprávnený požiadať o vydanie povolenia k pobytu. Vydanie uvedeného povolenia k pobytu však nie je podmienkou výkonu napr. zamestnania či inej činnosti. Občan Únie môže požiadať o vydanie povolenia k prechodnému alebo trvalému pobytu. Žiadosť podáva na zastupiteľskom úrade alebo na príslušnom inšpektoráte cudzineckej polície. K žiadosti o vydanie povolenia k prechodnému pobytu občan Únie predkladá cestovný doklad, doloží účel pobytu, prípadne doklad o zdravotnom poistení a doklad o zabezpečení ubytovania na území ČR. Pri podaní žiadosti o vydanie povolenia k trvalému pobytu je ďalej občan Únie povinný doložiť splnenie podmienky nepretržitého pobytu na území ČR prípadne iných podmienok stanovených v cudzineckom zákone pre udelenie povolenia k trvalému pobytu občana Európskej únie (§ 87g a §87h). Žiadosť sa od 1. 1. 2009 podáva na príslušnom odbore azylovej a migračnej politiky Ministerstva vnútra Českej republiky.

3.2.4 Volebné právo občanov Únie do Európskeho parlamentu

Článok 19 Zmluvy o ES občanom Únie priznáva aktívne a pasívne volebné právo vo voľbách do Európskeho parlamentu. Právo realizovať toto volebné právo má každý občan Únie zdržiavajúci sa v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom, za rovnakých podmienok ako domáci štátni príslušníci.

Poslanci Európskeho parlamentu sú volení v priamych, tajných, všeobecných a slobodných voľbách. Európsky parlament vypracúva návrhy na voľby do Európskeho parlamentu, následne Rada prijíma pravidlá a odporúča ich prijať členským štátom. Každý členský štát prijíma zákon o voľbách do Európskeho parlamentu samostatne, avšak v súlade s týmito návrhmi a pravidlami a v súlade s jeho ústavnými normami.

Voľby do Európskeho parlamentu sa konajú každých 5 rokov v priebehu jedného týždňa vo všetkých členských štátoch Európskej únie. Konajú sa podľa pravidiel, ktoré si prijíma každý členský štát sám, ale ktoré sú v súlade so základnými pravidlami Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie pre voľby do Európskeho parlamentu. Základné pravidlá pre voľby do Európskeho parlamentu, ktoré musia členské štáty dodržiavať pre úpravu volieb do Európskeho parlamentu, sú upravené v čl. 181 až 191 Zmluvy o ES a v smernici 93/109/ES o opatreniach pre výkon práva voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu pre občanov Únie zdržiavajúcich sa v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi.

Výnimiek z týchto základných pravidiel sa môžu štáty dovolávať len v prípade, ak percento príslušníkov iných členských štátov, ktorí dosiahli vekovú spôsobilosť na voľby do Európskeho parlamentu, zdržiavajúcich sa na jeho území, je značne nadpriemerné (viac ako 20%). Vtedy možno uvažovať napr. o splnení podmienky pobytu na území takéhoto štátu po určitú dobu a pod.

Pokiaľ chce občan Únie voliť, resp. byť volený do Európskeho parlamentu v inom členskom štáte, musí preukázať svoje aktívne a pasívne volebné právo v krajine pôvodu. Je povinný predložiť vyhlásenie, ktoré musí obsahovať údaj o jeho štátnej príslušnosti, o jeho adrese v štáte pobytu a údaj, v ktorom voličskom zozname štátu pobytu bol zapísaný naposledy. Vo vyhlásení musí volič taktiež uviesť, že svoje volebné právo chce realizovať len v štáte pobytu. Štát pobytu môže od voliča, ktorý nie je jeho štátnym príslušníkom, vyžadovať, aby vo vyhlásení uviedol, či je alebo nie je pozbavený výkonu volebného práva a uviedol dátum, odkedy má pobyt v štáte pôvodu alebo inom členskom štáte.

Osoba, ktorá bola pozbavená výkonu volebného práva, či už na základe rozhodnutia vydaného v domovskom štáte alebo v štáte pobytu, nie je oprávnená realizovať volebné právo ani v domovskom štáte, ani v štáte pobytu.

V zmysle zásady rovnosti a nediskriminácie medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov nesmie byť príslušník iného členského štátu ani vo výhode, ani v nevýhode voči domácim štátnym príslušníkom v prípade, že bude realizovať svoje aktívne alebo pasívne volebné právo v inom členskom štáte. Preto ak sa chce zúčastniť na voľbách do Európskeho parlamentu, musí spĺňať rovnaké podmienky ako domáci štátni príslušníci.

Na rozdiel od volieb do miestnych zastupiteľstiev, vo voľbách do Európskeho parlamentu môžu občania Únie žijúci mimo štátu pôvodu voliť alebo byť volení iba jedenkrát, buď v krajine pôvodu alebo v krajine momentálneho pobytu. V prípade možnosti volieb i v krajine pôvodu i v krajine momentálneho pobytu by boli občania s pobytom v inom členskom štáte zvýhodnení oproti občanom, ktorí majú pobyt v krajine pôvodu. V záujme dodržania týchto pravidiel sú členské štáty povinné spolupracovať pri zisťovaniach, či v priebehu jedných volieb do Európskeho parlamentu komunitárny volič nie je zapísaný do voličských zoznamov štátu pôvodu a súčasne aj do voličských zoznamov štátu pobytu. Rovnako, či v jedných voľbách do Európskeho parlamentu osoba nekandiduje aj za štát pôvodu, aj za štát pobytu.

Ak osoba, ktorá nie je štátnym príslušníkom štátu pobytu, nie je zaradená do voličského zoznamu, alebo nie je prijatá jej kandidatúra za poslanca do Európskeho parlamentu, má právo využiť všetky právne prostriedky, ktoré pripúšťa právny poriadok štátu pôvodu pre svojich štátnych príslušníkov.

3.2.5 Volebné právo občanov Únie v komunálnych voľbách

Volebné právo občanov Únie v obecných voľbách v inom členskom štáte vychádza z práva občanov podieľať sa na samosprávnom živote v oblasti, v ktorej sa zdržujú. Každá osoba, ktorá je občanom Únie a nie je štátnym príslušníkom štátu pobytu a spĺňa rovnaké podmienky, pokiaľ ide o aktívne a pasívne volebné právo v komunálnych voľbách, aké ukladá štát pobytu domácim štátnym príslušníkom, má aktívne aj pasívne volebné právo v komunálnych voľbách v štáte pobytu.

Základným pravidlom aj v prípade komunálnych volieb je, že občania Únie z iných členských krajín nesmú byť oproti vlastným občanom pri voľbách znevýhodnení. Ak

je podmienkou na výkon aktívneho alebo pasívneho volebného práva v komunálnych voľbách trvalý pobyt v určitej miestnej správnej jednotke, túto podmienku musia rovnako spĺňať aj štátni príslušníci iného členského štátu.

Pod pojmom komunálne voľby sa chápu všetky priamym, všeobecným hlasovacím právom realizované voľby na úrady spravujúce základné miestne správne jednotky v štáte, ktoré sú splnomocnené na základnej politickej a administratívnej úrovni spravovať určité miestne záležitosti na vlastnú zodpovednosť⁶⁵. O ktoré konkrétne základné miestne správne jednotky ide, je uvedené v prílohe smernice Rady č. 94/80/ES a doplnenie č. 96/30/EÚ pre každý členský štát osobitne. Pasívne komunálne volebné právo teda v sebe zahŕňa zásadne nielen voľbu do komunálnych orgánov, ktoré sú volené bezprostredne oprávnenými voličmi, ale i do iných komunálnych úradov, jednak volených priamo – napr. starosta v mnohých členských štátoch – alebo nepriamo, už zvolenými komunálnymi zastupiteľstvami. Únijné komunálne volebné právo však nezahŕňa iba volebné právo do obecnej samosprávy, ale do všetkých stupňov územnej samosprávy.

Členské štáty môžu stanoviť, že iba ich štátni príslušníci sú spôsobilí zastávať funkciu výkonného orgánu miestnej správy (napr. starosta), ďalšie obmedzenie volebného práva môže spočívať v minimálnej dobe pobytu, pokiaľ viac ako 20% populácie členského štátu spôsobilej voliť nie sú štátni príslušníci toho ktorého štátu.

Občania Únie môžu voliť a byť volení v obecných voľbách podľa zákonnej úpravy platiacej v tom ktorom štáte. Každý štát si upravuje štruktúru, kompetencie a právomoci miestnych zastupiteľstiev samostatne v úzkom vzťahu k miestnym podmienkam, vlastnej tradícii a kultúre.

3.2.6 Diplomatická a konzulárna ochrana občanov Únie

V prípade, že poruší štát pobytu povinnosti vyplývajúce pre tento štát z medzinárodného práva, môže domovský štát prevziať nárok svojho občana na odčinenie jemu spôsobenej ujmy a uplatňovať tento nárok voči povinnému štátu ako svoj vlastný. K diplomatickej ochrane dochádza až potom, keď sa poškodená osoba nemôže dovolať svojich práv obvyklými prostriedkami, ktoré má k dispozícii vnútroštátne právo. Obsahom nároku, ktorý štát uplatňuje pri výkone diplomatickej ochrany je teda pôvodný nárok poškodenej osoby. Podľa zásad medzinárodného

⁶⁵ Klučka, J., Mazák, J. a kolektív: Základy Európskeho práva, IURA EDITION, spol. s r.o., Bratislava, 2004

práva môže diplomatickú ochranu prevziať iba ten štát, ktorý má k poškodenej osobe tzv. genuine link, ozajstný vzťah.

Podľa čl. 20 Zmluvy o ES má ale každý občan Únie na území tretieho štátu, kde členský štát, ktorého je štátnym príslušníkom, nemá svoje zastúpenie, právo na ochranu diplomatickými alebo konzulárnymi orgánmi ktoréhokoľvek členského štátu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu. Podrobnosti k výkonu tohto práva bolo zjednotené dohodou vlád členských štátov na zasadnutí Rady v roku 1995⁶⁶. V tejto dohode bola ochrana rozšírená o prípad, keď je existujúce zastúpenie domovského členského štátu v treťom štáte nedosiahnuteľné. Podľa medzinárodného práva verejného však musia členské štáty, ako uvádza spomínaná dohoda, vyjednať s predmetnými tretími štátmi súhlas s výkonom diplomatickej a konzulárnej ochrany v prospech občanov Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi daného členského štátu⁶⁷. Diplomatická a konzulárna ochrana pokrýva prípady asistencie v prípade smrti, vážnej udalosti alebo vážneho ochorenia, vzatia do väzby alebo zadržania, pomoc obeti násilného trestného činu a podporu a pomoc v navrátení občana Únie nachádzajúceho sa v krízovej situácii do vlasti. V prípade potreby sa poskytne i iná potrebná asistencia a pomoc. Uvedenou dohodou členských štátov bol zjednotený systém ochrany občanov Európskej únie v tretích krajinách.

Diplomatické alebo konzulárne zastúpenia poskytujúce ochranu musia nakladať s občanmi Únie ako keby to boli ich štátni príslušníci. Na rozdiel od diplomatickej a konzulárnej ochrany podľa Viedenských dohôd z rokov 1961 a 1963 sa jedná o ochranu príslušníkov členských štátov vykonávanú ktorýmkoľvek iným členským štátom EÚ.

V rámci poskytovanej diplomatickej a konzulárnej ochrany bol zjednotený i štandard cestovného dokumentu, ktorý sa vydáva žiadateľovi – občanovi Únie v prípade straty, odcudzenia, zničenia alebo iného poškodenia jeho cestovného dokladu v krajine, kde členský štát, ktorého je žiadateľ občanom, nemá konzulárne ani diplomatické zastúpenia, ktoré by bolo schopné vydať cestovný doklad. Povoľenie k vydaniu takéhoto cestovného dokladu vyššie uvedeným spôsobom musí byť obdržané od príslušného orgánu členského štátu žiadateľovho pôvodu.

Záverom musím konštatovať, že úprava konzulárnej a diplomatickej ochrany v EÚ nie je rozhodne dostatočná. Hoci je v čl. 20 Zmluvy o ES uložená povinnosť

⁶⁶ Rozhodnutie predstaviteľov vlád členských štátov na zasadnutí Rady dňa 19.12.1995 o ochrane občanov Európskej únie diplomatickými a konzulárnymi zastúpeniami

⁶⁷ Rainer, A.: Evropské právo a jeho aplikace v budoucím členském státě, C.H.Beck, Praha, 2000

členským štátom zjednať medzi sebou nevyhnutné pravidlá a začať medzinárodné jednania potrebné k zaisteniu diplomatickej a konzulárnej ochrany, skutočnosť je taká, že chýbajú vykonávacie predpisy a jasné a záväzné pravidlá a protokoly, ktorými by sa mohli riadiť konzulárne orgány. Jediný záväzný akt, ktorý bol zatiaľ v tejto oblasti prijatý k upresneniu práva na diplomatickú a konzulárnu ochranu je rozhodnutie 95/553/ES. Toto rozhodnutie stručného obsahu však vôbec nezavádza plnohodnotný systém pomoci a asistencie občanom Únie v cudzine, ktorí sa ocitli v krízovej situácii.

3.2.7 Petičné právo občanov Únie

Každý občan Únie má právo podať petíciu Európskemu parlamentu v záležitosti, ktorá priamo spadá do pôsobnosti Európskeho parlamentu, ak sa ho táto záležitosť priamo týka. Toto právo vyplýva z čl. 21 a čl. 194 Zmluvy o ES. Petičné právo je podrobnejšie upravené v Rokovacom poriadku Európskeho parlamentu. Potom, čo občania Únie získali petičné právo, bol v Európskom parlamente vytvorený Petičný výbor, ktorého význam neustále narastá. Počas jeho posledného funkčného obdobia boli prekonané všetky rekordy - iniciovaných bolo takmer 6000 petícií. Autormi týchto petícií boli buď jednotlivci alebo predstavitelia združení, ktorí sa sťažovali na nesprávne uplatňovanie právneho systému Spoločenstva, väčšinou zo strany členských štátov. Je potrebné si uvedomiť, že nielen každá fyzická osoba s bydliskom v niektorom z členských štátov, ale aj právnická osoba so sídlom v niektorom z členských štátov, má právo využiť svoje petičné právo.

V petícii musí byť uvedené meno, povolanie, občianstvo a adresa žiadateľa. Petícia musí byť spísaná v jednom z oficiálnych jazykov Európskej únie. Po doručení petície, ktorá splňuje všetky náležitosti, je táto zaregistrovaná pod identifikačným číslom do zoznamu petícií v lehote kratšej ako tri mesiace. Petičný výbor zhodnotí, či petícia spadá do sféry aktivít Európskej únie a v prípade, že petíciu výbor považuje za neprijateľnú, informuje o tom žiadateľa a zároveň mu môže navrhnúť, aby kontaktoval príslušný orgán členského štátu Európskej únie. Petičný výbor odmietne petíciu, ktorej predmet je predmetom súdneho konania na národnej či komunitárnej úrovni. Pri vybavovaní petícií spolupracuje výbor s Komisiou EÚ a Radou, ktoré na žiadosť výboru poskytujú písomné a ústne informácie. Komisia môže v tejto súvislosti požiadať národné vlády alebo úrady o poskytnutie informácií. Výbor informuje Európsky parlament o opatreniach vydaných Radou alebo Komisiou

týkajúcich sa petícií, ktoré im boli postúpené Parlamentom. Na základe Niceskej zmluvy sa Európsky parlament v prípadoch, keď bola porušená Zmluva o ES alebo akýkoľvek iný právny predpis, ktorý sa vzťahuje na jej aplikáciu, môže priamo obrátiť na Európsky súdny dvor.

Pokiaľ orgány, ktoré boli požiadané o súčinnosť pri poskytovaní informácií či o podanie vysvetlenia k obsahu petície, túto povinnosť nespĺnia riadne a včas, Petičný výbor môže v naliehavých prípadoch, po vyrozumení dotknutého orgánu a predtým, ako začne konanie pred európskymi súdnymi orgánmi, takéto jednanie urobiť verejným.

V prípade, že výbor uzná petíciu za prijateľnú, môže prípad postúpiť inému orgánu, môže nariadiť jednanie, vypracovať správu a vždy informuje žiadateľa o podniknutých krokoch. Európsky parlament nemôže priamo odstraňovať a napravovať chybné postupy, ktoré boli predmetom petície (pokiaľ sa petícia netýkala jeho vnútornej činnosti), môže však ovplyvňovať iné inštitúcie a môže prípad zverejniť.

Často sa stáva, že značnú časť petícií nie je možné akceptovať, pretože buď nezodpovedajú kritériám, alebo spadajú do pôsobnosti Ombudsmana. Mnoho je však takých, ktoré poslanci Európskeho parlamentu zohľadnia, a ktorých účinok sa prejavuje na základe konkrétnych výsledkov smerujúcich ku spokojnosti občanov. Na nátlak Európskeho parlamentu, ktorý sa ujal daných sťažností, Európska komisia mnohokrát iniciovala na Súdnom dvore súdne konanie proti štátom, ktoré nedodrжали príslušné pravidlá. Zásahom na národných úradoch sa stále častejšie darí vyriešiť problém ku spokojnosti všetkých strán. Význam práva podať petíciu Európskemu parlamentu vidieť i na prípade, keď petície nastolia také dôležité problémy, že sa Európsky parlament zmobilizuje a rozhodne vypracovať správu z vlastnej iniciatívy na danú otázku. Dokonca sa stalo, že individuálna petícia bola pôvodcom novej legislatívy, platnej pre všetkých občanov Európskej únie.

Predmetom problémov predkladaných občanmi v petíciách bývajú väčšinou ochrana životného prostredia, ochrana spotrebiteľa, voľný pohyb osôb a tovaru, sociálne zabezpečenie, uznávanie diplomov a kvalifikácií ako aj daňová oblasť. Petície sa samozrejme musia vzťahovať na oblasti, ktoré sú v pôsobnosti Únie a ktoré sa dotýkajú autorov petícií.

3.2.8 Právo občanov Únie obracať sa na Európskeho ombudsmana

Maastrichtská zmluva spolu s európskym občianstvom zaviedla ako zvláštny orgán pre ochranu práv občanov Únie inštitút Európskeho ombudsmana (Európsky ochranca práv). Ak sa občan Únie alebo ktorákoľvek fyzická osoba s bydliskom či právnická osoba so sídlom na území členských štátov EÚ domnievajú, že si istá inštitúcia alebo orgán Spoločenstva neplnili svoje záväzky a pri svojom úradnom postupe nepostupovali správne, môžu v zmysle čl. 21 a čl. 195 podať sťažnosť Európskemu ombudsmanovi. O "nesprávny úradný postup" (tzv. maladministration) ide vtedy, ak verejná inštitúcia nekoná v zmysle predpisov alebo princípov, ktoré sú pre ňu záväzné. Sem patrí napr. diskriminácia, nedostatočný posun informácií alebo odmietnutie ich poskytnutia, protizákonné zdržiavanie alebo zneužitie právomocí. Väčšina sťažností sa tak týka nedostatočnej transparentnosti a prístupu k verejným dokumentom, zneužitia predpisov na ochranu osobných údajov, nesprávnosti v prijímaní nových úradníkov EÚ, zdržovania platieb, zmluvných sporov a verejných zakázok⁶⁸.

Sťažnosť musí byť podaná do dvoch rokov od doby, keď sa sťažovateľ dozvedel o nesprávnom úradnom postupe a po tom, čo sa sťažovateľ neúspešne obrátil na dotknutú inštitúciu. Ombudsman sa snaží nájsť riešenie týchto problémov, obracia sa na príslušné inštitúcie a informuje Európsky parlament. Európsky ombudsman teda prijíma sťažnosti v akejkoľvek veci patriacej do oblastí aktivity Európskej únie. Má právo viesť vyšetrowanie z vlastnej iniciatívy, na základe sťažnosti alebo na žiadosť Európskeho parlamentu a orgány Únie ako aj administratívne orgány v členských štátoch sú povinné poskytnúť mu požadované informácie. Ombudsmanovi môže byť so súhlasom sťažovateľa postúpená petícia Európskym parlamentom a naopak, Ombudsman môže so súhlasom sťažovateľa postúpiť sťažnosť Parlamentu, aby bola spracovaná ako petícia. So súhlasom sťažovateľa môže Ombudsman postúpiť sťažnosť aj inému kompetentnému orgánu.

Pokiaľ Ombudsman usúdi, že došlo k nesprávnemu úradnému postupu, predloží vec dotknutému orgánu, ktorý v lehote troch mesiacov musí podať vyjadrenie. Ombudsman vypracuje správu, ktorú zašle Európskemu parlamentu a dotknutému orgánu a vyrozumie sťažovateľa o výsledkoch vyšetrowania. Ombudsman môže podávať doporučenia jednotlivým inštitúciám alebo môže celú vec postúpiť

⁶⁸ Škrábalová, L.: Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi, článek na www.integrace.cz

Európskemu parlamentu za účelom podniknutia politických krokov. Ombudsman nemá právomoc zaistiť nápravu nesprávneho úradného postupu a je na dotknutých orgánoch, či budú Ombudsmana rešpektovať a zjednať nápravu.

Jednanie národných inštitúcií a medzinárodných organizácií nie je v právomoci Európskeho ombudsmana a nezaobera sa sťažnosťami, ktoré spadajú do právomoci národných, regionálnych alebo miestnych ombudsmanov. Ak sa Ombudsman nemôže sťažnosťou zaoberať – napríklad preto, že sa týka štátnej, regionálnej alebo miestnej správy v členských štátoch – vynaloží maximálne úsilie, aby sťažovateľovi pomohol vyriešiť jeho problém. Často tým, že prípad postúpi členovi európskej siete ombudsmanov alebo sťažovateľovi odporučí, aby sa na člena tejto siete obrátil sám. Európska sieť ombudsmanov bola založená v roku 1996 a je zložená z národných a regionálnych ombudsmanov v členských štátoch EÚ, v krajinách žiadajúcich o členstvo, v Nórsku a na Islande, a tiež z petičných výborov v EÚ.

Ombudsman je volený Parlamentom a sídli v priestoroch Parlamentu v Štrasburgu. Jeho činnosť je však úplne nezávislá a nestranná. Ombudsman plní funkciu nestranného právneho poradcu a môže svojimi poznatkami a skúsenosťami prispievať k zlepšeniu fungovania orgánov verejnej správy. Funkciu ombudsmana vykonáva od apríla 2003 Nikiforos Diamandouros ako nástupca prvého európskeho ombudsmana pána Jacoba Södermana. Od vytvorenia tejto inštitúcie Maastrichtskou zmluvou bolo ombudsmanovi adresovaných viac ako 14 000 sťažností. Odporúčania ombudsmana boli najčastejšie namierené proti Európskej komisii a niekedy viedli k zaplateniu vysokého odškodného. Ombudsman dohliada na správny úradný postup a jeho nespočetné zásahy prispeli k zlepšeniu chodu inštitúcií ako aj k zviditeľneniu záujmov občanov.

3.2.9 Ďalšie práva občanov Únie

Každý občan Únie má právo obracat' sa na orgány Európskej únie a obdržať odpoveď v jednom z úradných jazykov EÚ. EÚ má 23 úradných a pracovných jazykov. Sú to anglický, bulharský, český, dánsky, estónsky, fínsky, francúzsky, grécky, holandský, írsky, litovský, lotyšský, maďarský, maltský, nemecký, poľský, portugalský, rumunský, slovenský, slovinský, španielsky, švédsky a taliansky jazyk.

Ďalším právom občanov Únie je voľný prístup k dokumentom Únie a členských štátov EÚ. Výnimku z tohto pravidla môžu udeliť Európsky parlament alebo Rada Európy. V praxi sa toto právo občanov veľmi neuplatňovalo a miera transparentnosti

bola predmetom mnohých kritík. Až v máji roku 2001 Európsky parlament a Rada prijali nové pravidlá o zverejňovaní dokumentov Parlamentu, Rady a Komisie. Tieto inštitúcie teraz musia udržiavať verejný register dokumentov, ktorý je prístupný v elektronickej podobe a je neustále obnovovaný a aktualizovaný. V súčasnosti sú i zasadania Rady vysielané v priamom prenose, pretože občan Únie má právo zoznámiť sa s odôvodnením hlasovania jednotlivých národných zástupcov v Rade v prípade, že Rada hlasuje o návrhu legislatívneho aktu. Zverejnenie nielen zasadaní Európskeho parlamentu ale aj zasadaní Rady ministrov, na ktorých sa prerokúvajú a prijímajú legislatívne návrhy, má zaručiť transparentnosť postupov orgánov a inštitúcií Európskej únie.

Občania Únie majú ďalej právo na dobrú správu. Subjektívne právo na dobrú správu v sebe zahŕňa právo byť vypočutý skôr, ako je prijaté správne opatrenie s prípadnými nepriaznivými dôsledkami, právo mať prístup k dokumentom vo vlastnej veci pri dodržaní oprávnených požiadaviek dôvernosti a profesného a obchodného tajomstva či povinnosť úradu odôvodniť rozhodnutie. Každá osoba má právo na náhradu škody spôsobenej inštitúciami alebo úradníkmi Európskej únie pri plnení úradných kompetencií, a to v súlade so všeobecnými právnymi zásadami, ktoré sú spoločné členským štátom. Toto právo je výslovne priznané v článku 41 Charty základných práv EÚ. Okrem Charty je právo na dobrú správu upravené i v Kódexe dobrej správnej praxe vytvorenom Európskym ombudsmanom, zmyslom ktorého je podrobnejšie vysvetliť, čo právo na dobrú správu znamená v praxi. Kódex upravuje pravidlá a princípy, ktoré by mali inštitúcie a orgány Európskej únie, ich úradníci a predstavitelia rešpektovať a dodržiavať pri jednaní a vzťahoch s verejnosťou, aby sa vyhli chybám v úradnom postupe a teda aj sťažnostiam. Kódex schválil Európsky parlament v roku 2001 svojou rezolúciou. V článku II-101 Zmluvy o Ústave pre Európu bolo priamo zakotvené právo fyzickej osoby s pobytom a právnickej osoby so sídlom v členskom štáte EÚ na dobrú správu (*droit a ne une bonne administration, right to good administration, právo na dobrú správu vecí verejných, právo na rádnou správu...*). Takéto osoby majú právo na to, aby ich záležitosti boli vyriešené inštitúciami, orgánmi a inými subjektami Únie nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote. Toto ustanovenie je pri dodržaní zásady subsidiarity určené i členským štátom, pokiaľ uplatňujú právo EÚ bez toho, aby šlo o rozšírenie pôsobnosti európskeho práva nad rámec právomocí Únie.

Občania Únie majú právo študovať, vzdelávať sa, pripravovať sa na budúce povolanie a uskutočňovať výskum na území Európskej únie. Musia iba splniť

všeobecné podmienky pre výkon týchto činností, či už byť prijatí na príslušnú univerzitu alebo do vybraného kurzu. Orgány Európskej únie sa snažia vytvárať podmienky pre voľný pohyb študentov, učiteľov alebo vedeckých pracovníkov, podporujú ich výmenu najrôznejšími programami, ako Erasmus a pod. V uvedených oblastiach nesmie existovať žiadna diskriminácia, v rámci práva na vzdelávanie, prípravy na budúce povolanie či vedeckú činnosť v inom členskom štáte, sú si občania Únie rovní. Žiadny uchádzač o vedeckú činnosť alebo uchádzač o štúdium nesmie byť odmietnutý s odôvodnením, že je občanom iného členského štátu. Rozhodnutie o neprijatí do vedeckej inštitúcie alebo na univerzitu môže byť spôsobené len objektívnymi príčinami ako sú napr. nedostatočná znalosť jazyka, nesplnenie požiadaviek na prijatie a pod. Podmienky na prijatie pritom nesmú byť odlišné od podmienok, ktoré sú kladené domácim uchádzačom. Je neprípustné vyžadovať školné, pokiaľ sa nevyžaduje od domácich študentov. A pokiaľ domáci študenti školné platia, vzdelávacie zariadenia môže vyžadovať školné od študentov z ostatných členských krajín len do výšky sumy, ktorú platia domáci študenti. V prípade príspevkov na vzdelávanie, ktorými podporuje štát domácich študentov, majú na tieto príspevky nárok aj zahraniční študenti z členských štátov EÚ. To sa týka len príspevkov na vzdelávanie, nie príspevkov na stravu či nájomné.

Kvalifikácie získané na území niektorého z členských štátov EÚ podliehajú vzájomnému uznávaniu. Pre určité povolania ako napr. lekári, farmaceuti, veterinári, stomatológovia, zdravotné sestry, pôrodné asistentky a architekti, bol dokonca stanovený princíp automatického uznávania dosiahnutej kvalifikácie. Je to možné vďaka harmonizácii požiadaviek platných v jednotlivých členských štátoch na získanie vzdelania v týchto oboroch.

Členský štát však má povinnosť uznať i diplom získaný v treťom štáte, pokiaľ je splnená jedna z nasledujúcich podmienok: (i) musí sa jednať o kvalifikácie získané prevažne v krajinách EÚ alebo kvalifikácia získaná na území tretieho štátu musí byť najskôr uznaná jedným z členských štátov, kde musí pracovník absolvovať trojročnú odbornú prax a o tejto praxi mu je následne vydané príslušné osvedčenie (táto prax sa nevzťahuje na vyššie uvedené povolania, kde platí princíp automatického uznávania).

Systém vzájomného uznávania odborných kvalifikácií je striktne obmedzený na občanov Únie. Voči príslušníkom tretích štátov uplatňujú členské štáty svoje vlastné národné požiadavky či ustanovenia medzinárodných dohôd.

Občania Únie majú ďalej právo na rovné zaobchádzanie. Zákaz diskriminácie je jedným z dôležitých nástrojov ochrany práv občanov Únie. Či už sa jedná o diskrimináciu na základe pohlavia, rasového alebo etnického pôvodu, náboženského vyznania alebo svetového názoru, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie, je v každom prípade neželateľná a neprípustná. Zákaz diskriminácie a rovné a spravodlivé zaobchádzanie sú dôležité pre rozvoj Európskej únie ako prostredia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Ochrana pred diskrimináciou je v EÚ založená na ustanoveniach zakladajúcich zmlúv. Problematike diskriminácie sa venuje významná časť únijnej legislatívy a pre boj s diskrimináciou sú vytvorené rezervy finančných prostriedkov z programov Spoločenstva. Právo všetkých osôb na rovnosť pred zákonom a na ochranu proti diskriminácii je uznané ako základné právo človeka vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, Dohovorom OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Medzinárodným dohovorom o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, Paktom OSN o občianskych a politických právach a o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Európskou dohodou o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Všetky členské štáty Európskej únie sú signatármi týchto dohovorov. Už v Rímskej zmluve bola garantovaná sloboda pohybu pracovníkov a zakázaná diskriminácia pri odmeňovaní a určovaní platových podmienok na základe národnosti. Ďalšou oblasťou boja proti diskriminácii sa stalo rovné zaobchádzanie s mužmi a so ženami pri odmeňovaní za prácu. Článok 141 Zmluvy o ES hovorí, že každý členský štát zaistí uplatnenie rovnakej odmeny mužov a žien za rovnakú alebo rovnocennú prácu. Zákaz diskriminácie na základe pohlavia má teda svoju váhu predovšetkým v oblasti odmeňovania oboch pohlaví pri výkone rovnakej práce a i v prípade rozhodovania o prijatí do zamestnaneckého pomeru. Európska únia tak garantuje rovnaké postavenie mužov a žien v pracovnej a súkromnej sfére.

Amsterdamská zmluva rozšírila oblasť boja proti diskriminačným praktikám o ďalšie oblasti a následne Zmluva z Nice zaviedla v čl. 251 procedúry a pravidlá, ktoré majú podporovať aktivity členských štátov v boji proti všetkým formám diskriminácie, predovšetkým proti sociálnemu vylúčeniu na základe veku, postihnutia a rasy. V článku 12 Zmluvy o ES sa zakazuje akákoľvek diskriminácia osôb na základe štátnej príslušnosti. Občania členských štátov majú nárok na úplne rovnaké zaobchádzanie a postavenie ako vlastní občania štátu, na ktorého území sa usadia. Charta základných práv EÚ sa venuje oblasti rovnosti vo svojej tretej kapitole. Článok 21 sa zaoberá typmi diskriminácie (rasovou, etnickou, jazykovou,

náboženskou apod.) a nasledujúce články sa venujú diskriminácii detí, starších ľudí, postihnutých a pod..

Dôležitým medzníkom v oblasti boja proti diskriminácii bola už viackrát skloňovaná schôdzka Európskej rady v Tampere, na ktorej členské krajiny EÚ vyzvali Európsku komisiu, aby v zmysle čl. 13 Zmluvy o ES urýchlene predložila návrhy na prijatie opatrení týkajúcich sa boja proti rasizmu a xenofóbii. Výsledkom boli dve nové smernice, a to **smernica Rady 2000/43/ES**, ktorá zakazuje diskrimináciu na základe rasy a etnického pôvodu a **smernica Rady 2000/78/ES**, ktorá vymedzuje rámec pre rovné zaobchádzanie v zamestnaní a povolani vrátane rovného zaobchádzania s postihnutými osobami. Pritom rovným zaobchádzaním sa rozumie vylúčenie akejkoľvek priamej alebo nepriamej diskriminácie. Priama diskriminácia znamená, že jedinec je v porovnateľnej situácii oproti ostatným znevýhodnený z dôvodu príslušnosti k rase, etniku, z dôvodu svojho vyznania alebo viery, veku, zdravotného postihnutia alebo sexuálnej orientácie. Nepriama diskriminácia predstavuje jednanie alebo naopak nečinnosť, keď zdanlivo neutrálne rozhodnutie, rozlíšenie alebo postup znevýhodní osoby určitej rasy, etnika, vyznania alebo viery, veku, sexuálnej orientácie alebo postihnutia a tieto opatrenia nevychádzajú z objektívne podložených príčin.

Každoročne vypracováva Európska komisia správu, v ktorej vyhodnotí opatrenia podniknuté na úrovni členských štátov EÚ smerujúce k zabráneniu diskriminácie a zhodnotí vývoj legislatívy v tejto oblasti. V správe podá výsledky kontroly legislatívnej činnosti a ďalších opatrení v boji proti diskriminácii jednak samotnej Európskej únie a jednak jednotlivých členských štátov.

Ďalšími právami spojenými s občianstvom Únie sú právo požiadať o vydanie európskeho vodičského preukazu a vydanie povolenia k prechodnému pobytu na 5 rokov alebo o trvalý pobyt a pod. Okruh vymenovaných práv spojených s európskym občianstvom nie je konečný a môže byť európskymi zákonmi alebo európskymi rámcovými zákonmi ďalej rozširovaný.

K ďalšiemu rozvoju občianstva Únie prispieva i čl. 22 Zmluvy o ES, ktorý stanoví výslovnú povinnosť Komisie predkladať Európskemu parlamentu, Rade, Hospodárskemu a sociálnemu výboru do konca roka 1993 a potom vždy každý tretí rok správu o používaní predpisov o únijnom občianstve. Rada môže jednomyseľne na návrh Komisie a po konzultácii Európskeho parlamentu svojím rozhodnutím

rozšíriť práva občanov Únie. Členské štáty rozhodnutie akceptujú podľa svojich ústavnoprávných predpisov.

3.2.10 Oprávnenia občanov Únie podľa Listiny základných práv Únie

Listina základných práv Únie (tiež ako Charta základných práv Európskej únie) bola slávnostne vyhlásená v dňoch 7. – 9. 12. 2000 počas konania Medzivládnej konferencie v Nice. V súčasnej dobe existuje vo forme spoločnej deklarácie Európskeho parlamentu, Rady a Komisie, teda ako dokument právne nezáväzný, všetky členské štáty sa však zaviazali jej ustanovenia dodržiavať. Od roku 2001 predkladá Európsky parlament každoročne správu týkajúcu sa dodržiavania práv vymenovaných v Listine v jednotlivých členských štátoch.

Otázka prijatia Listiny a jej včlenenia do zmlúv sa stala aktuálnou v dobe prejednávania tzv. Európskej ústavnej zmluvy. Európska ústavná zmluva bola výsledkom Medzivládnej konferencie o budúcom usporiadaní Európskej únie. Bola podpísaná v Ríme lídrami 25 členských krajín EÚ a postupne mala byť ratifikovaná vo všetkých členských štátoch Únie, čo sa však nestalo. Listina tvorila nedeliteľnú súčasť Európskej ústavnej zmluvy, keďže však táto nebola ratifikovaná, zostáva naďalej nezáväzným dokumentom.

Listina predstavuje kodifikáciu základných občianskych, politických, ekonomických, sociálnych a ďalších práv v Európskej únii a vychádza zo zmlúv Spoločenstva a medzinárodných dohôd (napr. Európsky dohovor o ľudských právach z roku 1950 alebo Európska sociálna charta z roku 1989). Zároveň však čerpá z ústavných tradícií členských štátov EÚ a vydaných deklarácií Európskeho parlamentu.

Základnou ideou Listiny, včlenenou do preambuly, je veta, podľa ktorej Európska únia tým, že zaviedla občianstvo Únie a vytvára priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, stavia jednotlivca do stredu svojej činnosti. Listina tak zahŕňa nielen práva, ktoré boli obsiahnuté v iných medzinárodných dokumentoch, ale formuluje i nové práva, špecifické pre zoskupenia štátov EÚ.

Listina základných práv garantuje nedotknuteľnosť ľudskej osobnosti, právo na život, právo na ľudskú dôstojnosť, zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestov, zákaz otroctva a nútených prác, právo na slobodu a bezpečnosť, úctu k súkromnému a rodinnému životu, ochranu údajov osobného charakteru, slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania (vrátane práva

odmietnuť vojenskú službu z dôvodov svedomia), slobodu prejavu a informácií, právo na vzdelávanie, slobodu podnikania, slobodu umeleckej tvorby a akademického bádania, právo na azyl a ochranu v prípade odsunu a extradície, právo na vlastníctvo, rovnosť pred zákonom, úctu ku kultúrnej, náboženskej a jazykovej rozmanitosti, rovnosť mužov a žien, práva detí a starších osôb a začleňovanie zdravotne postihnutých osôb, právo na účinnú právnu ochranu a spravodlivý proces, prezumpciu neviny a právo na obhajobu, právo na ochranu životného prostredia, právo na ochranu spotrebiteľa. Zaručuje aj právo na dobrú správu vecí občana Únie a tým kladie právu na dobrú správu konštitučné základy.

Z vyššie uvedeného katalógu základných práv obsiahnutých v Listine je vidieť, že Listina priznáva práva ako občanom Únie, tak aj osobám z tretích štátov. Listina pamätá na príslušníkov tretích štátov takmer u všetkých jej kapitol, dokonca i v prípadoch práv, ktoré je možné zaradiť do kategórie politických práv⁶⁹. Osoby bez statusu európskeho občianstva sú vyňaté z personálnej pôsobnosti Listiny najmä pokiaľ ide o aktívne a pasívne volebné právo do obecných zastupiteľstiev, volieb do Európskeho parlamentu a taktiež pri realizácii práva na diplomatickú a konzulárnu ochranu.

Čo sa týka personálnej pôsobnosti Listiny, táto teda rozlišuje jednak občanov Únie, fyzické a právnické osoby riadne usídlené na území Spoločenstva (rezidenti) a každú osobu, pričom občania Únie disponujú najširším okruhom práv, postavenie rezidentov sa blíži statusu občanov Únie a ostatné osoby majú oprávnenia uvedené v Listine len čiastočne obmedzené.

Vo vzťahu k vecnej pôsobnosti Listiny je zrejmé, že došlo k rozšíreniu práv osôb v porovnaní s medzinárodnými inštrumentmi vo všeobecnej rovine.

Hoci Listina doposiaľ nie je právne záväzná a z právneho hľadiska predstavuje len akúsi politickú deklaráciu, osoby, ktoré si myslia, že niektoré z Listinou zaručených práv boli porušené, môžu sa pri súdnych sporoch pred národnými súdmi odvolávať na Listinu a súdy by mali na existenciu charty prihliadať. Európske inštitúcie a členské štáty sa ňou teda musia pri uplatňovaní práva Európskej únie riadiť. V súčasnosti je odkaz na Listinu základných práv Európskej únie uvedený v tzv. Lisabonskej zmluve, ktorá zatiaľ nebola ratifikovaná všetkými členskými štátmi EÚ.

⁶⁹ Napr. článok 43 Listiny: „Každý občan Únie a každá fyzická osoba s bydliskom alebo právnická osoba so sídlom v členskom štáte má právo obracať sa na európskeho verejného ochrancu práv“, alebo článok 44 Listiny: „Každý občan Únie a každá fyzická osoba s bydliskom alebo právnická osoba so sídlom v členskom štáte má petičné právo k Európskemu parlamentu“.

Znenie Listiny bolo v roku 2007 práve v súvislosti s finalizáciou Lisabonskej zmluvy novelizované. Po ratifikácii Lisabonskej zmluvy sa Listina stane súčasťou práva EÚ.

3.3 Ochrana a presadzovanie práv občanov Únie

O vzniku samostatného systému ochrany ľudských práv v rámci Európskej únie sa začalo hovoriť v súvislosti so spomenutou Listinou základných práv Únie, predtým žiadny prameň *acquis communautaire* neobsahoval jednotný a ucelený katalóg ľudských práv.

Ochrana ľudských práv totiž vôbec nebola predvídaná tvorcami zriaďovacích zmlúv. Pre to existujú dve základné vysvetlenia. Jednak sa malo za to, že Rada Európy ako politická organizácia zriadená primárne pre účely ochrany demokratických zásad v spoločnosti sa postará o ľudské práva. Na druhej strane sa verilo, že proces ekonomickej integrácie zakotvený v zriaďovacích zmluvách neprekročí rýdzo hospodársky rozmer a nebude interferovať do iných oblastí, a teda nepovedie k porušeniu ľudských práv. Inými slovami, po dlhú dobu sa malo za to, že ľudské práva sa nachádzajú mimo vecnú pôsobnosť *acquis communautaire*, a že ochrana práv jednotlivcov v tomto smere musí byť prenechaná mechanizmom Rady Európy, čo je významná medzinárodná organizácia činná v európskom regióne. V tejto súvislosti je nutné uviesť, že hoci všetky štáty EÚ sú zároveň členmi Rady Európy a signatármi jej najdôležitejších dokumentov, inštitucionálne sa Rada Európy ocitá mimo Európske spoločenstvá, pretože sa opiera o iné medzinárodnoprávne základy a má odlišnú vecnú a osobnú pôsobnosť⁷⁰.

Vypracovaním Listiny základných práv Únie tak došlo k vytvoreniu vlastného mechanizmu ochrany ľudských práv mimo rámec Rady Európy, najmä kontrolného mechanizmu Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bližšie k Listine základných práv Únie viď predchádzajúci odstavec.

Pokiaľ sa občan Únie domnieva, že národné alebo miestne orgány porušili jeho práva vyplývajúce buď zo Zmluvy o ES alebo vôbec z práva Európskych spoločenstiev, má právo zaslať sťažnosť orgánu, ktorý porušenie zavinil. V prípade, že nie je s výsledkom svojej sťažnosti spokojný, môže sa obrátiť na **národné súdy**, ktoré majú povinnosť rozhodovať v súlade s právom Európskych spoločenstiev. Ak by

⁷⁰ Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii, 2. rozšířené a aktualizované vydání, Linde Praha, a.s., 2008, s. 30

národné súdy mali v takýchto prípadoch pochybnosť o správnosti výkladu normy práva Európskych spoločenstiev, musia sa obrátiť na Európsky súdny dvor v Luxemburgu, ktorý jediný je oprávnený vysvetliť zmysel právnej normy prijatej orgánmi EÚ.

Možnosť domáhať sa svojich práv pred vnútroštátnym súdom prichádza do úvahy v prípadoch, keď jednotlivец opiera svoj nárok o ustanovenia *acquis communautaire*, ktoré sa vyznačujú vlastnosťami priameho účinku. Jedná sa najmä o také normy práva Spoločenstva, ktoré (i) sú jednoznačné a dostatočne konkrétne, (ii) bezpodmienečné, (iii) nevyžadujú ďalší akt implementácie a (iv) neponechávajú žiadnu voľnosť pre jednanie ani priestor na uváženie členským štátom ani orgánom Spoločenstva⁷¹. Ustanovenia, ktoré spĺňajú uvedené podmienky, sú schopné priamo zakladať práva a ukladať povinnosti, a preto oprávnenia, ktoré z nich pre jednotlivca plynú, sú priamo vynútiteľné pred vnútroštátnymi orgánmi.

Pri rozhodovaní je potom vnútroštátny sudca povinný použiť normu *acquis communautaire* a nie normu vnútroštátnu, pokiaľ sú vo vzájomnom rozpore. Inými slovami, norma *acquis communautaire* má vždy aplikačnú prednosť pred konkurujúcim ustanovením národného práva, a to bez ohľadu na status normy vnútroštátneho práva a jej postavenia v hierarchii prameňov národného právneho poriadku (norma ústavná, zákonná, podzákonná) a dobu jej prijatia (skôr alebo neskôr) než kolidujúce ustanovenie *acquis communautaire*⁷⁰.

Na rozdiel od princípu aplikačnej prednosti nemá každá norma práva ES vlastnosti priameho účinku a jednotlivец sa nemôže dovolávať práv z nej plynúcich bezprostredne pred vnútroštátnymi súdmi. V takom prípade prestáva byť vnútroštátna úroveň postačujúca a práva jednotlivca je nutné realizovať na úrovni Spoločenstva.

Ak zo strany členského štátu došlo k porušeniu alebo neplneniu povinností vyplývajúcich z komunitárneho práva podľa čl. 226 Zmluvy o ES, je jednotlivец oprávnený **podať podnet Európskej komisii** . Tento podnet je môže okrem fyzickej osoby podať aj osoba právnická, ktorá sa nachádza v komunitárnom režime. Ak Komisia dôjde k záveru, že k porušeniu práv naozaj došlo, požiada príslušný členský štát, aby jeho orgány v porušovaní práv občanov Únie prestali a protiprávny stav napravili v stanovenej lehote. Ak členský štát neuposlúchne takúto výzvu, Komisia

⁷¹ Rozsudok ESD č. 26/62 vo veci Van Gend en Loos, SbSD 1962, s.1

môže žalovať členský štát Európskej únie pred Európskym súdnym dvorom v Luxemburgu.

Tento postup prichádza do úvahy predovšetkým v prípadoch, keď sa jednotliviec domáha svojich práv vyplývajúcich zo smernice, ktorú štát v stanovenej lehote nevykonával a ktorá spĺňa kritériá „Van Gend en Loos formule“ alebo keď štát transponoval direktívu nesprávne a jednotliviec v dôsledku jej nevykonania utrpel škodu.

Ďalšia možnosť presadzovania práv občana Únie je upravená v čl. 230 ods. 4 a čl. 232 ods. 3 Zmluvy o ES. Jedná sa o podanie tzv. **žaloby na neplatnosť** a **žaloby na nečinnosť**.

Občania môžu taktiež riešiť porušenie svojich práv **podaním petície Európskemu parlamentu** alebo sa môžu **obrátiť na Ombudsmana** (viď články 3.2.7 a 3.2.8 tejto rigoróznejšej práce).

V neposlednom rade majú občania právo predvídané v čl. 21 ods. 3, a to právo obracať sa na každý orgán alebo inštitúciu písomne v jednom jazyku EÚ a právo na odpoveď v rovnakom jazyku.

Za zmienku určite stojí aj existujúci systém ochrany práv **SOLVIT**. Ide o neformálny systém pomoci, ktorý v roku 2002 ako alternatívu k súdnemu konaniu založila Európska komisia. V Českej republike pôsobí SOLVIT od roku 2004. Najčastejšími prípadmi, ktoré rieši, sú problémy v oblasti prístupu tovaru na trh v inom členskom štáte, vzájomné uznávanie technických štandardov, sociálneho zabezpečenia, ďalej procedúry spojené s pobytom v inom členskom štáte, uznávanie profesných kvalifikácií, cezhraničné poskytovanie služieb, právo na usadenie za účelom podnikania, dane, verejné zákazky, hraničné kontroly a registrácia motorových vozidiel.

Systém funguje tak, že tí občania Únie, prípadne cudzinci aktívni na vnútornom trhu EÚ, ktorí sa cítia byť poškodení nesprávnou aplikáciou práva Európskej únie úradmi jednotlivých členských štátov, môžu podať sťažnosť na SOLVIT centrum. Toto centrum potom zašle ich sťažnosti štátu, v ktorom problém vznikol a tamojší SOLVIT centrum sťažnosť vyrieši v rámci 10 týždňovej lehoty. SOLVIT poskytuje svoje služby bezplatne a je možné sa na ňá obrátiť telefonicky, emailom, dopisom, osobne i faxom.

Prehľad vyššie uvedených postupov svedčí o tom, že jednotlivci v Európskej únii disponujú mnohými efektívnymi prostriedkami pre dosiahnutie spravodlivosti na základe komunitárneho práva. Okrem vnútroštátneho riešenia svojich problémov môžu spravodlivosť dosiahnuť i na medzinárodnej a komunitárnej úrovni a ďalej majú možnosť postupovať cestou mimosúdnych prostriedkov. Acquis communautaire im teda poskytuje väčší priestor pre uplatňovanie svojich práv v rámci Európskej únie ako samotné vnútroštátne právo.

Záver

Právne postavenie cudzincov v Európskej únii bolo spočiatku upravované mimo rámec EHS, a to formou medzinárodných dohovorov, ktoré medzi sebou uzatvárali niektoré členské štáty Európskeho spoločenstva. K najvýznamnejším patrili Schengenská a Dublinská dohoda, ktoré predstavujú dôležité medzníky v oblasti cudzineckej politiky Európskej únie. Na základe ustanovení Schengenskej dohody sa postupne vytvorilo tzv. schengenské *acquis*, ktoré predstavuje súbor právnych noriem cudzineckého práva upravujúcich právne postavenie cudzincov na území členských štátov Európskej únie, predovšetkým ich vstup na územie Európskej únie, pobyt, vyhostenie a systém sankcií za protiprávny vstup a pobyt, ako aj spoluprácu štátov a predovšetkým policajných orgánov pri delimitácii nelegálnej migrácie.

V snahe vytvorenia spoločného priestoru slobody, bezpečnosti a práva v Európskej únii sa jednotlivé migračné politiky členských štátov harmonizujú a vzájomne približujú. Európska únia sa usiluje o harmonizáciu právnych predpisov a správnej praxe jednotlivých členských štátov a formovanie spoločných politík v oblasti prisťahovaleckej a vízovej politiky, v oblasti boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu a pri ochrane vonkajších hraníc. Nevyhnutnosť harmonizácie národných politík jednotlivých členských štátov sa prejavuje i v oblasti azylovej politiky, predovšetkým s ohľadom na skutočnosť, že udeľovanie azylu je plne v kompetencii národných orgánov.

Do štruktúry Európskej únie bola téma postavenia cudzincov a migračnej politiky včlenená najskôr ako tzv. tretí pilier vďaka Maastrichtskej zmluve, po prijatí Amsterdamskej zmluvy sa prisťahovalecká a azylová politika, voľný pohyb osôb a kontrola vonkajších hraníc stali súčasťou prvého piliera.

Maastrichtská zmluva predstavuje prínos pre úijnú cudzineckú politiku i z ďalšieho dôvodu. Formálne ňou totiž bol do života zavedený pojem európske občianstvo. Podľa čl. 17 Maastrichtskej zmluvy je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu, občanom Únie. Spôsob nadobudnutia občianstva k niektorému z členských štátov pritom nie je rozhodujúci. Podmienky získania štátneho občianstva sú plne v kompetencii jednotlivých členských štátov. Dôsledkom je potom skutočnosť, že tieto podmienky nie sú jednotné, čo spôsobuje diskrimináciu štátnych príslušníkov členských štátov so zložitejšími požiadavkami pre získanie občianstva. Domnievam sa, že v tejto oblasti by bolo žiadúce dosiahnutie užšej koordinácie kritérií spôsobilosti a postupov pre nadobudnutie občianstva Únie, samozrejme pri zachovaní právomoci členských štátov určiť spôsoby nadobúdania a straty štátneho občianstva.

Občianstvo Únie sa postupne stalo obrovským zdrojom ľudských práv a nad rámec práv poskytovaných v rámci štátneho občianstva pridalo občanom Únie nové práva. Okrem určitých ekonomických práv, ktoré zaručovala už Zmluva o ES (voľný pohyb osôb, tovaru a služieb, právo na podnikanie) predstavuje občianstvo Únie prínos predovšetkým v oblasti politických práv občanov Únie. Občania Únie majú právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu a právo voliť a byť volení v komunálnych voľbách, ďalej petičné právo voči Európskemu parlamentu v záležitosti, ktorá priamo spadá do pôsobnosti Európskeho parlamentu, ak sa ho táto záležitosť priamo týka, právo obracať sa na Európskeho ombudsmana a nemenej dôležité je právo občana členského štátu nachádzajúceho sa na území tretieho štátu, kde nie je tento členský štát zastúpený, na diplomatickú a konzulárnu ochranu ktoréhokoľvek členského štátu, ktorý v danom treťom štáte zastúpený je.

Je nutné zdôrazniť, že európske občianstvo nie je alternatívou vnútroštátneho občianstva. Je jeho pridanou hodnotou, čo jednoznačne vyjadruje Amsterdamská zmluva, ktorá jasne hovorí, že občianstvo Únie nenahradzuje štátne občianstvo, občianstvo Únie štátne občianstvo dopĺňa.

K rozšíreniu práv nielen občanov Únie došlo i Listinou základných práv Únie, ktorá formuluje základné občianske práva, politické, ekonomické, sociálne a ďalšie práva v Európskej únii. Hoci Listina v súčasnej dobe nie je právne záväzná, európske inštitúcie aj členské štáty sa ňou musia pri uplatňovaní práva Európskej únie riadiť.

Po formálnej stránke teda občania Únie pobývajúci na území iného členského štátu disponujú významnými právami oprávňujúcimi ich k participácii na politickom, ekonomickom a sociálnom živote štátu pobytu. Rovnako aj štátni príslušníci tretích krajín a ich rodinní príslušníci sú oprávnení k výkonu istých práv, aj keď v porovnaní s občanmi Únie v značne obmedzenej miere a ich status charakterizujú predovšetkým povinnosti. Problematickou však zostáva otázka skutočného využívania a uplatňovania týchto práv.

V mnohých prípadoch chýbajú jednoznačné a zrozumiteľné výklady existujúcich právnych predpisov a záväzné pravidlá pre uplatnenie týchto predpisov v praxi. Napríklad v oblasti práva na konzulárnu a diplomatickú ochranu neexistujú jasné a záväzné protokoly, ktorými by sa konzulárne orgány mali v praxi riadiť, hoci Zmluva o ES ukladá členským štátom povinnosť zjednať medzi sebou nevyhnutné pravidlá a začať medzinárodné jednania potrebné pre zaistenie konzulárnej a diplomatickej ochrany. S ohľadom na túto situáciu by mali Komisia a Rada prijať opatrenia na posilnenie *acquis* Spoločenstva v oblasti diplomatickej a konzulárnej ochrany a prijať právne záväzné pravidlá pre uplatňovanie čl. 20 Zmluvy o ES.

V iných prípadoch zas členské štáty nedostatočne vykonávajú existujúce smernice upravujúce vstup a pobyt príslušníkov tretích krajín a občanov Únie v Európskej únii. Tak napríklad smernica o voľnom pohybe 2004/38/ES nebola doteraz riadne a úplne transponovaná do právnych poriadkov členských štátov, aj napriek tomu, že voľný pohyb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu.

Čo sa týka práva voľného pohybu, mnohé členské štáty ponechávajú v platnosti prechodné opatrenia, ktoré zaviedli voči občanom novopristúpených členských štátov a značne tak obmedzujú ich právo na slobodu pohybu a usadzovania v inom členskom štáte. Viaceré štúdie týkajúce sa vplyvu migrácie pracovníkov z novopristúpených krajín na ekonomiku a pracovný trh starších členov Európskej únie sa však zhodujú na skutočnosti, že dopad je marginálny a v konečnom dôsledku vcelku pozitívny. Členské štáty by teda mali neodkladne odstrániť prekážky voľného pohybu, ktoré zaviedli na základe prístupových zmlúv a zrušiť zostávajúce prechodné opatrenia uvalené na novopristúpené členské štáty.

Nemalým problémom naďalej zostáva neinformovanosť občanov Únie a príslušníkov tretích krajín o ich právach a nezáujem o ich uplatňovanie. Najmä občania Únie majú obrovské rezervy pri riadnom uplatňovaní ich práv v každodennom živote. Riešenie predstavuje príprava programov na podporu záujmu občanov o verejný život Únie, programov, ktoré dokážu zainteresovať občanov do diania v EÚ a podporiť tak rozvoj európskej spoločnosti založenej na dodržovaní základných práv vrátane práv odvodených z občianstva Únie. Tieto programy a informačné kampane by sa mali zamerať predovšetkým na základné a stredné školy, ktoré by zavedením európskeho rozmeru do výučby posilňovali úijnú identitu mladých euroobčanov. Domnievam sa, že väčší záujem o európske otázky môže vzbudiť aj možnosť priamej účasti občanov na tvorbe európskych právnych predpisov. Táto otázka je v súčasnej dobe už riešená, a to v navrhovanom texte Lisabonskej zmluvy, ktorá však zatiaľ nebola ratifikovaná všetkými členskými štátmi Európskej únie. Podľa nej budú mať občania Únie právo spoločne vyzvať Komisiu k predloženiu legislatívneho návrhu.

Zabezpečenie informovanosti a participácie občanov Únie na verejných otázkach EÚ je nevyhnutným predpokladom riadneho fungovania inštitútu európskeho občianstva. Pokiaľ občan Únie nebude poznať práva, ktoré mu z tohto titulu náležia a nebude mať záujem o ich napĺňanie, existencia európskeho občianstva zostane len pojmom bez odpovedajúceho obsahu.

Summary

In an effort to create a common area of freedom, safety and law in the European Union, the individual migration policies of the Member States are being harmonized and mutually approximated. The EU is endeavouring to harmonize the legislation and correct practice in the individual States and formation of common policies in the area of immigration and visa policy, asylum law and fight against illegal immigration and integration of aliens.

However, alien legislation in the EU has not been codified to date. The Schengen *acquis*, which was created on the basis of the provisions of the Schengen Agreement, is gradually becoming a major source of foreigner law. Schengen *acquis* constitutes a set of rules of alien legislation that regulate the legal status of aliens in the territory of the Member States of the EU, mainly their entry into the territory of the EU, residence, deportation and system of penalties for illegal entry and residence, as well as co-operation of the countries and mainly law enforcement authorities in the delimitation of illegal migration.

Indeed, it was the Schengen *acquis* that, by its implementation of freedom of movement and residence of aliens and its specific definition of the term “alien”, made a dividing line between the citizens of the Member States of the EU and the citizens of third countries outside the EU and thus brought a new element into the legal status of aliens. The status of an alien, citizen of a non-EU Member State and status of an alien, a citizen of a Member State of the EU, are markedly being differentiated in favour of the citizens of the EU Member States.

The theme of status of aliens and migration policy were first included in the structure of the EU as the so-called third pillar thanks to the Maastricht Treaty of 1992; after adoption of the Amsterdam Treaty, the immigration and asylum policies, free movement of persons and control of the outer borders became a component of the first pillar.

The Maastricht Treaty is a benefit to EU alien policy also for another reason. It has formally brought the term European citizenship to life. Pursuant to Article 17 of the Maastricht Treaty, every person who is a citizen of an EU Member State of the EU is a citizen of the Union. In this respect, the procedure for acquisition of citizenship in any of the Member States is not decisive.

From its inception, EU citizenship has gradually become a great source of human rights and, above the framework of the rights provided within the framework of national citizenship, it has given the EU citizens new rights and benefits endowed upon them by primary and secondary EU legislation or decisions of the European Court of Justice. Besides certain economic rights, which were already guaranteed by the EC Treaty (free movement of persons, goods and services, right to do business), EU citizenship is a benefit mainly in the area of the political rights of the EU citizens. The EU citizens have the right to elect and be elected to the European Parliament and the right to elect and be elected in municipal elections; further, they have the right to petition the European Parliament in matters which are directly in the competence of the European Parliament if such matter directly concerns them, the right to petition the European Ombudsman and no less important is the right of a citizen of a Member State of the EU resident in the territory of a third country where this Member State is not represented to the diplomatic and consular protection of any of the Member States of the EU which is represented in the given third country.

European citizenship is not an alternative of national citizenship; it is its added value, which was clearly expressed in the Amsterdam Treaty, which confirmed that EU citizenship does not replace nationality, but rather supplements it.

In formal terms, EU citizens resident in the territory of another Member State wield significant rights that entitle them to participate in the political, economic and social life of the country of residency. The citizens of third countries also enjoy certain rights during their stay in the EU, though to a substantially limited extent as compared with the EU citizens and their status is characterized mainly by duties. However, the question of actual enjoyment and exercise of these rights continues to be problematic.

In many cases, there is a lack of explicit and comprehensible interpretation of existing legislation and binding rules for implementation of these regulations in practice. In other cases, the Member States are again inadequately implementing the existing Directives on entry and stay of the citizens of third countries and EU citizens in the EU.

A fairly big problem continues to be the ignorance of the citizens of the EU and third countries about their rights and lack of interest in their exercise. The EU citizens, especially, have huge reserves in the proper exercise of their rights in everyday life. The solution lies in preparation of programs for support of the interest of citizens in

the public life of the EU, programs which can involve the citizens in the events in the EU and thus support the development of European society based on observation of rights including the rights derived from EU citizenship. The possibility of direct participation of the citizens in the creation of European legislation may also arouse greater interest in European issues. This question has already been solved in the proposed text of the Lisbon Treaty, which has, however, not been ratified by all the EU Member States yet. According to this Treaty, the EU citizens have the right to collectively invite the Commission to submit a legislative proposal.

Ensuring awareness and participation of the EU citizens in EU public issues is an inevitable precondition for proper functioning of the institute of European citizenship. As long as the EU citizen is not aware of his rights under this title and is not interested in their exercise, the existence of European citizenship shall remain only a term without corresponding content.

Kľúčové slová (The Key Words)

Cudzinec (An Alien)

Občianstvo EÚ (EU Citizenship)

Zoznam literatúry

Balga, J.: Teória a prax služby cudzineckej polície, Akadémia PZ, Bratislava, 1997, s.33

Baubock, R.: Changing the Boundaries of Citizenship, From Aliens to Citizens, Aldershot, Avebury 1994, s 201-32

Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. a kol.: Ústavní právo Evropské unie, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003, s. 40

Closa, C.: The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union, Common Market Law Review 29, 1992, s. 1137-69

Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers, Official Journal, COM 9/248, 9. 12. 1989

Čižinský, P.: Úvod do prostoru svobody, bezpečnosti a práva Evropské unie, článek pro www.migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha, leden 2005

Európsky dohovor o zrušení vízovej povinnosti pre utečencov, Štrasburg, 20. 4. 1959

Európska sociálna charta, European Treaty Series / 35, 128 a 142 (vrátane Dodatkového protokolu prijatého dňa 5. 5. 1988 v Štrasburgu, Protokolu zo dňa 21. 10. 1991 v Turíne a Dodatkového protokolu zjednaného dňa 9. 11. 1995 v Štrasburgu)

Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009

Garcia, M., Tegelaars, M.: Vytváranie európskeho občianstva, The Good Society, 2/2003, pôvodný text na stránke SFPA, stránka Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku

Guild, E.: The Legal Elements of European Identity, EU Citizenship and Migration Law, London, 2004

Guild, E.: The Legal Framework of Citizenship of the European Union, Citizenship, Nationality and Migration in Europe, eds. David Cesarani a Mary Fulbrook, Routledge, London, 1996, s. 30-54

Hungr, P., Prusák, J.: Objektívne a subjektívne práva, Brno, 1983, s.135

Klučka, J., Mazák, J. a kolektív: Základy Európskeho práva, IURA EDITION, spol. s r.o., Bratislava, 2004

- Knapp, V.: Teórie práva, C.H.Beck Praha, 1995, s. 203
- Knoblochová, V.: Amsterdamská zmluva, Praha, MEP 3/1999, s.3.
- Krieten, P. J.: The Migration Acquis Handbook, T.M.C.Asser press, The Hague, Holandsko, 2001 s.11
- Kučera, Z.: Medzinárodní právo soukromé, Brno, Doplněk 1999.
- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, 1966, čl. 13
- Moraes, C.: Report on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment (COM(2003) 336 - 2003/2147(INI)), Committee on Employment and Social Affairs
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady ES č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa stanoví kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich cezhraničný pohyb osôb
- Nariadenie Rady ES č. 2252/2004 o normách pre bezpečnostné a biometrické prvky v cestovných pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi
- Nariadenie Rady ES č. 539/2001, ktorým sa stanoví zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc vízum, ako aj zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci sú od tejto povinnosti oslobodení
- Nariadenie Rady ES č. 343/2003, ktoré stanovuje kritéria a mechanizmy pre určenie štátu príslušného k posúdeniu žiadosti o azyl podanej v niektorom členskom štáte EÚ štátnym občanom tretej krajiny
- Oldmam, P.: Evropské občanství – výsledek sbližování politik, článok zverejnený na webových stránkach www.integrace.cz, 2005
- Oleary, S., Tillikainen, T.: Citizenship and nationality status in the new Europe, London, 1998, s. 63
- Pejchalová-Grunwaldová, V.: Občanství Evropské unie, k článku I-10 Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu, Bulletin advokacie, 11-12/2005.
- Pikna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu, LINDE PRAHA a.s., 2007, s. 86, s.206
- Pomahač, R.: Evroobčan a jeho práva, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1-2, Karolinum Praha, 2001, s. 41-58
- Potočný, M., Regner, V., Urban, J. a kol.: Slovník mezinárodního práva a politiky, Sloboda, Praha, 1998

Protokol č.7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, 1984

Rainer, A.: Evropské právo a jeho aplikace v budoucím členském státě, C. H. Beck, Praha, 2000, kapitola druhá: Právní postavení jednotlivce, s. 11-16

Rozhodnutie predstaviteľov vlád členských štátov na zasadnutí Rady dňa 19.12.1995 o ochrane občanov Európskej únie diplomatickými a konzulárnymi zastúpeniami

Rozhodnutie Rady č. 2000/596 zriaďujúce Európsky fond pre utečencov

Rozsudok ESD sp. zn. C-369/90, Micheletti a ďalší [1992] ECR I-4239

Rozsudok ESD sp. zn. C-192/99, Manjit Kaur [2001] ECR I-01237

Rozsudok ESD sp. zn. 26/62 Van Gend en Loos, SbSD 1962, s.1

Rozsudky ESD sp. zn. C-64/96 a C-65/96, Uecker a Jacquet [1997] ECR I3171, Vyjadrenie v prípade C 148/02, Avello zo dňa 22.5.2003

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Nasri-Beldjoudi

Shaw, J.: Citizenship of the Union: Towards Post-national membership, Jean Monnet Working Paper No. 6/97, 1997, on-line text dostupný na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-06-.html>

Shaw, J.: The Interpretation of European Union Citizenship. The Modern Law Review, No. 3, Volume 61. Londýn, 2003, s. 293 – 317, on-line verze dostupná z <http://www.blackwellsynergy>

Smernica Rady č. 90/2002 na zamedzenie nelegálneho vstupu a nelegálnej migrácie v EÚ

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov slobodne sa pohybovať a pobývať na území členských štátov

Smernica Rady č. 2003/86 o práve na zjednotenie rodiny príslušníkov tretích krajín legálne sa zdržujúcich na území EÚ

Smernica Rady č.109/2003 o právach štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom na území EÚ

Smernica Rady č. 2001/40 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení občanov tretích krajín

Smernica Rady č. 2003/9/ES stanovujúca minimálne štandardy pre prijatie žiadateľov o azyl

Smernica Rady č. 2004/83 o minimálnych zárukách pre udeľovanie a odnímanie statusu utečenca a komplementárnych foriem ochrany v členských štátoch EÚ

Smernica Rady č. 2004/85 o minimálnych zárukách pre konanie o postavení utečenca

Spoločný postoj č. 96/196/JVV z 4. 3. 1996, definovaný Radou na základe článku K.3 Zmluvy o EÚ o harmonizovanom používaní definície pojmu utečenec v čl. 1 Ženevského dohovoru

Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii, 2. rozšířené a aktualizované vydání, Linde Praha, a.s., 2008, s. 3

Škrábalová, L.: Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi, článek na www.integrace.cz

Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, 2. doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2003, s.44 a nasl.

Úplné znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva z 1.1.1958 v znení všetkých zmien

Vykonávacía dohoda k Schengenskej dohode o postupnom rušení kontrol na spoločných hraniciach zo dňa 19. 6. 1990

Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, čl. 42 odst. 2

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 140/1961 Sb, trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 57

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytě cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 118

Webové stránky Ministerstva vnitra České republiky – cestovní doklady s biometrickými prvky

White paper in European governance, 2001